

**UNIVERSIDAD DE CUENCA**  
**PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE POBLACIÓN Y DESARROLLO**  
**LOCAL SUSTENTABLE - PYDLOS**



**GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN**  
**CUENCA EN LA ÚLTIMA DÉCADA**  
**¿INTERÉS SOCIAL O ESTRATEGIA DE LEGITIMIDAD?**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:**  
**MAGÍSTER EN DESARROLLO LOCAL CON**  
**MENCIÓN EN POBLACIÓN Y TERRITORIO**

**AUTORA:** Sonia Eugenia Riera Portoviejo

**DIRECTOR:** Mgst. José Efraín Astudillo Banegas

Cuenca – Ecuador  
2017



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación analiza la participación ciudadana en el cantón Cuenca bajo la interrogante ¿es la participación ciudadana un acto de interés o social o estrategia de legitimidad?, recoge las percepciones de la ciudadanía en función de sus experiencias en diferentes espacios generados por el gobierno local municipal.

El trabajo está organizado en seis capítulos, en un primer momento se plantean algunas acepciones teóricas y percepciones sobre la participación ciudadana, luego se presenta el área de estudio así como el enfoque metodológico, más adelante se analiza la participación ciudadana por un lado como un derecho a través de la normativa local y nacional; y por otro como un proceso, y finalmente se presentan las conclusiones, y se proponen algunas sugerencias o recomendaciones con el propósito de fortalecer los procesos participativos que se llevan en el cantón.

**PALABRAS CLAVES:** Participación Ciudadana, Presupuestos Participativos, Democracia Representativa, Escalera de Participación, Toma de Decisiones.



## ABSTRACT

The present research analyzes the citizen participation in the town of Cuenca, under the question Does citizen participation is an interest act, social or strategy of legitimacy?, collects citizenship perceptions based on their experiences in different spaces generated by the local municipal government.

The work is organized into six chapters, at first some theoretical and perceptions of citizen participation meanings are shown, then the area of study and the methodological approach is presented, later citizen participation is analyzed on one hand as a right through local and national legislation; and on the other hand as a process, and finally conclusions are presented, some suggestions or recommendations are shown in order to strengthen participatory processes that take place in the town.

**KEY WORDS:** Citizen participation, Participatory Budgeting, Participatory Budgeting, Representative Democracy, Ladder of Participation Decision Making.



## ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	12
ACEPCIONES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	12
1.1 Acepciones teóricas sobre participación ciudadana .....	12
CAPÍTULO II .....	20
ENFOQUE METODOLÓGICO .....	20
2.1. Descripción del diseño metodológico.....	20
2.2 Criterios y definición de la muestra.....	22
2.3 Métodos y Herramientas a utilizarse .....	23
2.4. Etapas de la investigación.....	24
CAPÍTULO III .....	26
ANÁLISIS SOCIO-DEMOGRÁFICO DEL CANTÓN CUENCA.....	26
3.1 Descripción de la Población.....	26
3.2. Población Según División Política Territorial del Cantón Cuenca .....	29
3.3 Reseña histórica sobre la democracia participativa en el Cantón Cuenca en la última década.....	33
CAPÍTULO IV.....	36
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO.....	36
4.1 Normativa sobre la participación ciudadana en el Ecuador.....	36
CONSTITUCIÓN 2008 .....	36
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD.....	39
4.2 Normativa sobre la participación ciudadana en Azuay y el Gobierno Local .....	48
Ordenanza de Presupuestos Participativos .....	48
Reforma ordenanza que regula el Procedimiento de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012.....	49
CAPÍTULO V .....	51
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PROCESO.....	51
-EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN CUENCA-.....	51
5.1 Gobierno Local y Democracia Participativa.....	51
5.1.1 Percepciones y entendimientos sobre el concepto de participación ciudadana - de la ciudadanía del Cantón Cuenca .....	52



5.1.2 Repaso de las formas de participación ciudadana en el Cantón Cuenca en la última década.....	54
5.1.3 Escenarios y Mecanismos de participación ciudadana en el Cantón Cuenca (presupuestos participativos) .....	61
5.2 La Participación Ciudadana una opción estratégica en el gobierno de la ciudad62	
CAPÍTULO VI.....	64
CONCLUSIONES.....	64
6.1 Intereses sociales y estatales de la participación ciudadana en el gobierno local 64	
6.2 Discusión .....	66
Esta investigación se planteó como propósito identificar los .....	66
6.3 Sugerencias y recomendaciones para fortalecer los procesos participativos y la corresponsabilidad social.....	67
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	70
ANEXOS .....	73
Anexo No.1.a.....	73
Anexo No.1.b.....	74
Anexo No.2.....	75



Sonia Eugenia Riera Portoviejo autora de la tesis "Gobierno Local y Participación Ciudadana en el Cantón Cuenca, en la última década: ¿interés social o estrategia de legitimidad?", reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Magister en Desarrollo Local con mención en Población y Territorio. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor/a

Cuenca, febrero de 2017

Sonia Eugenia Riera Portoviejo

C.I: 0104493465



Sonia Eugenia Riera Portoviejo :autora de la tesis "Gobierno Local y Participación Ciudadana en el Cantón Cuenca en la última década: ¿interés social o estrategia de legitimidad?", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, febrero de 2017

Sonia Eugenia Riera Portoviejo

C.I: 0104493465



## **DEDICATORIA**

Este trabajo dedico a mi familia que ha estado avanzando junto a mí día a día.  
De manera especial a Oscarito por su apoyo y amor incondicional.





## **AGRADECIMIENTO**

Al Magister José Astudillo, director de mi tesis mi más sincero agradecimiento por brindarme su atención y apoyo en esta etapa final del posgrado, haciendo posible el presente trabajo de investigación. Y, a todas aquellas personas que de una u otra manera colaboraron para el éxito de este trabajo.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación sobre Gobierno local y participación ciudadana en el cantón Cuenca, se desarrolla sobre la premisa si aquella participación es de ¿interés social o estrategia de legitimidad por parte de las instituciones que propician dicha participación.

El objetivo principal es analizar la participación ciudadana en el gobierno local del Cantón Cuenca para identificar los intereses sociales y estatales; ya que la participación en el Ecuador y en América Latina se presenta como uno de los principios constitucionales que conllevaría a un cambio social, la participación social llamada también democracia participativa agencia una profunda transformación en las relaciones entre el Estado y la Sociedad (Restrepo 2001), en donde los ciudadanos se presentan como actores protagónicos del quehacer colectivo, dando respuesta a los intereses sociales, es así que la participación ciudadana se presenta como un eje central de la democracia participativa y la gobernabilidad (De Sarratud 2010).

Para procurar este análisis se ha planteado: a) identificar los escenarios de participación ciudadana en el marco del gobierno local, b) caracterizar los mecanismo de participación existentes en el Cantón Cuenca, y c) analizar los intereses sociales y estatales de la participación ciudadana en el gobierno local.

El interés es reflexionar sobre los escenarios de participación ciudadana en el Cantón Cuenca, los mecanismos de participación desarrollados y sobre todo identificar si los procesos de participación son con motivación propia, es decir una iniciativa generada o una dádiva por parte del gobierno local.

Así es preciso un abordaje teórico sobre diversas acepciones teóricas en torno principalmente al concepto de participación ciudadana y su aporte a la democracia participativa, colocando énfasis un contexto específico.



Respecto a la metodología utilizada, presenta un enfoque explícitamente cualitativo a través del cual se produce y analiza discursos, por lo que se realizaron entrevistas a profundidad y observación participante como principales técnicas, estas fueron aplicadas a informantes claves a través de una muestra no probabilística.

Durante el proceso de investigación se presentaron algunas limitaciones sobre todo en el proceso de recolección de información primaria, esto debido que resultó difícil sobre todo en las entrevistas, presentarse como un actor neutral, es decir ajeno al gobierno local de turno; ya que al presentar esa imagen los entrevistados tendieron en un primer momento a maquillar el discurso, en base a lo que era “conveniente” exteriorizar.

## **CAPÍTULO I**

### **ACEPCIONES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana en el Ecuador ha cobrado un papel protagónico. A partir de la expedición de la Constitución en el año 2008, y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), la participación ciudadana se ha institucionalizado en diferentes niveles, desde el local hasta el nacional; con características instituidas o instituyentes diferentes mecanismos de participación han sido incrementados en la vida política con cierta relevancia en las últimas décadas (Font, 2004). Dada la importancia y al constituir uno de los ejes transversales del accionar político en necesario realizar una breve revisión bibliográfica sobre lo que es la Participación Ciudadana.

#### **1.1 Acepciones teóricas sobre participación ciudadana**

América Latina durante la última década ha centrado su atención en la participación ciudadana, como un factor fundamental de profundización de la democracia; es así que el la participación no es solo un asunto vinculante con la democracia (Salazar, 2004), sino que adquiere un papel protagónico para hacer funcionar la democracia (Font, 2000). Sin embargo no hace referencia a cualquier democracia, sino a una democracia participativa en donde los componentes fundamentales son la libertad derivada de la pluralidad (Arendt, 1997) y la formulación de estrategias participativas que propicien la transparencia del poder público y la toma de decisiones colectivas (Ortiz, 2004). En este sentido, el debate en torno a su significado tiene que ver con cuatro dimensiones: como un derecho, como clave en los procesos de modernización, como incidencia en la toma de decisiones, que a su vez implica analizar la gobernabilidad y como una amenaza o limitación (Participa, 2008).

Según Ziccardi, 2000, la participación ciudadana, “es una forma de organización social y de gobierno, esencial de la democracia” (Ziccardi, 2000) que permite

entender el ejercicio del poder (Participa, 2008) y donde los ciudadanos forman parte activa de la gestión pública (Ziccardi, 2000), luego de un proceso de deliberación y toma de decisiones (Salazar, 2004) es decir, la Participación Ciudadana es un medio a través del cual la población levanta la voz para informar e influir en las políticas públicas, en las instituciones y habilitar el control ciudadano (Participa, 2008). Por lo tanto supone una interacción y negociación (Participa, 2008), (Blanco & Gomá, 2004) entre el Estado y los actores de la sociedad civil (Cunill, 2000).

La Participación Ciudadana se caracteriza por ser un acto libre (Participa, 2008)(Arendt, 1997), por ser un espacio de confrontación donde el consenso y el disenso coexisten, en donde los diferentes actores puedan poner de manifiesto sus diferentes puntos de vista con sus argumentos, y en la base de esas diferencias pasando por una etapa de deliberación llegar a acuerdos, pero con el reto de no hacer únicamente una suma de opiniones de unos cuantos, sino de profundizar un espacio que combina información, deliberación y la capacidad de acción (Subirats, 2005) y que es sostenible cuando la sociedad civil está interesada en contribuir con su opinión mediante un ejercicio de deliberación sobre sus problemas al planteamiento de estrategias que permitan soluciones, de manera que se incida en la toma de decisiones (Espluga & Subirats, 2008) sin que esto implique encontrar una “correcta solución” (Subirats, 2005). Se habla de una reflexión sobre una base de información sólida de tal manera que permita “explorar nuevas vías que combinen la participación con eficacia y recuperar el valor deliberativo y de contraste de ideas” (Subirats, 2005) ya que la importancia de la participación ciudadana radica en su papel transformador del espacio estatal a lo público y su contribución para consolidar la gobernabilidad democrática (Ziccardi, 2000) y procurar su legitimidad.

Este proceso de deliberación y negociación debe provocarse entre diversos actores que asumen el proceso de participación ciudadana, será necesario que se considere tanto a los ciudadanos organizados y no organizados con identidad colectiva, con la necesidad de incidir desde su espacio, ciudadanos identificados

con distintos tipos de derechos y obligaciones, necesidades e intereses, al Estado, los partidos políticos (Participa, 2008), técnicos y también los que se autodefinen como apolíticos. Es preciso que estos actores se sientan motivados y que perciban el interés de participar en asuntos públicos alejándose de la sensación que han perdido tiempo y que sus opiniones y aportes fueron considerados únicamente en un documento que dé cuenta de un proceso participativo (Blanco & Gomá, 2004) y que en el mejor de los casos será archivado debidamente.

Esta consideración que se acaba de mencionar es un aspecto latente, ya que la toma de decisiones al parecer sigue siendo competencia de las instancias representativas, a pesar de la implicación que un representante que aunque haya sido elegido por mayoría no puede actuar sin considerar a sus representados (Subirats, 2005). Según Blanco y Gomá (2004) los políticos enfocan el discurso de la participación a un nivel meramente retórico, asemejando a propaganda, procurando únicamente ganar simpatía frente a la ciudadanía, estableciendo la participación como un fin y no como un proceso estratégico que coadyuve al proceso de gobernabilidad, es así que el discurso se ve distanciado de la puesta en marcha de los acuerdos y decisiones alcanzadas.

Entonces, la participación ciudadana tiene por objetivo mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, incrementar la legitimidad de las instituciones, responder a la demanda ciudadana mediante la construcción de políticas públicas y sobre todo fortalecer el ejercicio del control social (Participa, 2008) mediante diferentes puntos de vista y propuestas innovadoras (Santillán, 2004). El control social constituye una forma distinta de participación pues está diseñada para que la sociedad civil fiscalice, observe y monitoree el ejercicio del poder, lo que implica poseer una formación de las políticas y decisiones públicas y asesoría técnica (Participa, 2008).

En este sentido se plantea algunos aspectos importantes que deberían cumplirse para que la participación ciudadana puede ser llevada a cabo, y diferentes

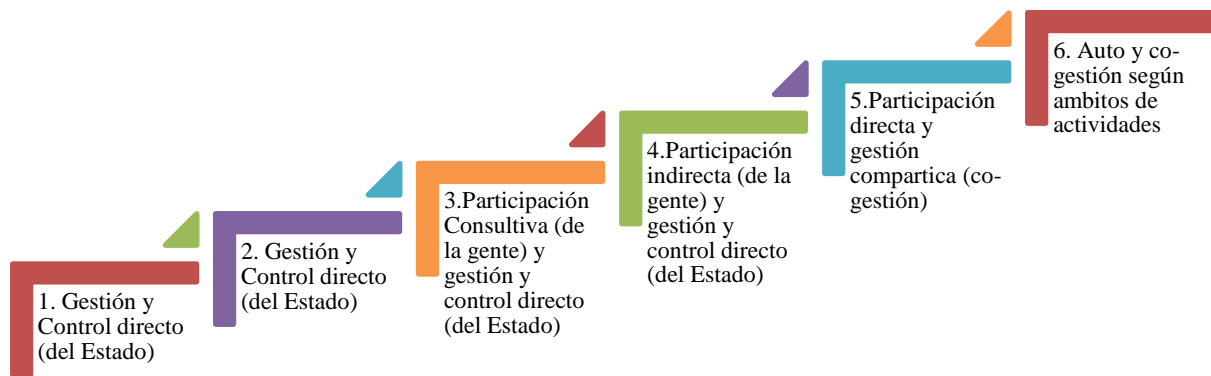
niveles que hacen posible realizar una tipología de la participación según la intensidad o el nivel de involucramiento de los diferentes actores en procesos de planificación e interés público, dentro de la cual se puede partir desde la gestión y el control directo de Estado hasta la auto y co-gestión en diferentes ámbitos (CIMAS, 2012).

Así, para que la participación ciudadana se pueda llevar a cabo es necesario: a. generar mecanismos o instrumentos flexibles (Espluga & Subirats, 2008) que permitan el diálogo o interacción social entre los actores; b. que los mecanismos o instrumentos de participación sean adaptados a cada contexto (Font, Blanco, & Ricard, 2000), (Participa, 2008), (Espluga & Subirats, 2008), (Subirats, 2005); c. la existencia de voluntad política (Font, Blanco, & Ricard, 2000); d. compromiso de los funcionarios públicos; e. información y difusión oportuna, completa y accesible para que se dé la apropiación por parte de la ciudadanía (Ziccardi, 2000), (Participa, 2008).

Con dichos requisitos, la participación ciudadana se pueda llevar a cabo con la implementación de diversos mecanismos o instrumentos que permitan la toma de decisiones más allá de escenificar un diálogo entre actores (Font, Blanco, & Ricard, 2000), lo cual depende de cómo las personas actúan en los mecanismos o instrumentos de participación (Gillman, 2010).

En el marco de estas condiciones ahora se abordará los niveles de participación según el grado de involucramiento e incidencia de diferentes procesos de planificación, para lo cual CIMAS (2012), plantea una escalera de participación que da cuenta de diversos enfoques.

### **Ilustración 1: Escalera de Participación**



**Fuente:** CIMAS, 2012

**Elaboración:** Propia

En consideración a estos niveles planteados, se evidencia los siguientes escalones:

1. Gestión y control directo (del Estado).- En este nivel se da una participación dentro de un proceso de solicitar y recibir información, en este nivel no se puede hablar de actores, ya que no hay un mayor involucramiento y debido a que las personas cuentan únicamente como estadística y no como sujetos. En este escalón se podrían situar aquellos trámites de carácter burocrático.
2. Gestión y control directo (del Estado).- En el segundo escalón las personas son agentes de un proceso de participación, asisten a reuniones de tipo informativas, aquí aún se mantiene la consideración de las personas como objetos que no presentan propuestas; se podría ubicar en este nivel a los diagnósticos técnicos, es decir una planificación técnica consultiva.
3. Participación consultiva (de la gente) y gestión y control directo (del Estado).- Queda implícito que este nivel es de carácter consultivo, en donde se da una participación ya sea a nivel individual o colectivo en base a una consulta puntual, en este escalón se evidencian actores con un mínimo común denominador, se podría mencionar a la planificación



estratégica sectorial con un carácter más lineal. Según Santillán (2004) son profesionales externos quienes definen cuáles son los problemas de la localidad y priorizan necesidades o requerimientos.

4. Participación Indirecta (de la gente) y gestión y control directo (del Estado).- En este cuarto escalón se evidencia cierta implicación de los diferentes actores, se da un proceso de interacción, usualmente se da la participación por grupos o sus representantes, en este nivel se pueden ubicar los diagnósticos y propuestas participativas en el marco de una planificación estratégica situacional, en un escenario complejo. Santillán (2004) menciona al respecto, que puede darse únicamente una motivación a participar por ciertos incentivos materiales o la entrega de recursos.
5. Participación directa y gestión compartida (Co-gestión).- En este quinto escalón se sitúan aquellos actores en calidad de sujetos que participan, aportan y comparten en el marco de una acción deliberante la toma de decisiones. En este nivel se enmarcan los autodiagnósticos y planes participativos que han sido co-gestionados.
6. Auto y cogestión.- Este es el sexto y último escalón en el cual se presenta la participación un su nivel más alto en diversos ámbitos, aquí se da una interacción de actores en redes, se pretende, es un proceso que apunta a fortalecer la democracia con el planteamiento de iniciativas directas o propias (Santillán, 2004).

De forma sistemática en palabras de Arendt (1997) se dice que la participación es necesaria para la libertad, y son los gobernados quienes deberán controlar el ejercicio de poder de sus gobernantes.

Es así que en búsqueda de este resultado diversos países han establecido un marco institucional para facilitar procesos de participación ciudadana, sin embargo se evidencia en los últimos años un vaciamiento de la capacidad de influir en la acción del gobierno y condicionar las decisiones (Subirats, 2005) que

desencadenan un proceso de pérdida de la legitimidad democrática y con ello la prolongación de mecanismos de participación formales institucionalizados. La eficiencia de las formas institucionalizadas de participación se ve limitada por cuanto subordinan la participación de la ciudadanía en asuntos públicos (Ziccardi, 2000) A pesar de ello, la población a través de espacios informales y cotidianos participa y busca incidir en el accionar del gobierno (Gillman, 2010). Si bien están institucionalizados mecanismos o instrumentos de participación es necesaria una nueva institucionalidad que por un lado reconozca nuevos grupos de pertenencia de la ciudadanía y facilite nuevas formas de actuación (Ziccardi, 2000) para que la participación ciudadana no termine siendo algo consultivo y de carácter formal. (Espluga & Subirats, 2008), puesto que los “procesos de legitimación de las instituciones públicas se van complicando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica” (Blanco & Gomá, 2004, p.1). Cabe mencionar que la reflexión sobre los efectos o resultados de los mecanismos o instrumentos de participación tienen que ver con la legitimidad y representatividad (Participa, 2008) para que las decisiones públicas respondan a los intereses de la sociedad civil. De ahí que la legitimidad dependerá de que dichos mecanismos sean percibidos como neutrales y lejos de la disposición de los intereses políticos mientras que la representatividad dependerá de los esfuerzos organizativos del proceso de selección y contacto con los participantes (Font, Blanco, & Ricard, 2000).

Frente a ello los retos de la participación ciudadana gira en torno a la necesidad de canalizar todas las demandas de la sociedad civil, generar oportunidades y motivación para participar en la toma de decisiones, que los mecanismos o instrumentos de participación no solo deben lleguen a los ciudadanos organizados sino a también a los no organizados (Font, Blanco, & Ricard, 2000), generar condiciones para que la sociedad civil construya opiniones informadas y reflexionadas, trabajar en los límites de lo convencional, reforzar espacios de autonomía de los actores, recuperar la voz, la presencia y los saberes (Subirats J. , 1997), diseñar y poner en marcha mecanismos o instrumentos que demuestren el interés de que la ciudadanía participe en asuntos y decisiones



públicas, crear un clima de tolerancia y confianza (Ziccardi, 2000) además, potenciar el ámbito local pues el espacio donde se desarrollan mejores experiencias de participación ciudadana y donde son mayores las posibilidades de una participación efectiva (Font, Blanco, & Ricard, 2000), (Ziccardi, 2000).

Así, se concluye con las consideraciones que plantean que la participación ciudadana se ve favorecida por una información oportuna y accesibilidad a la misma, por mejores niveles de educación de la sociedad civil (Font, Blanco, & Ricard, 2000), y puede ser limitada por la reticencia de los políticos hacia los procesos participativos, la apatía, la falta de participación y debate académico de la ciudadanía (Font, Blanco, & Ricard, 2000) relacionado con la falta de tiempo incluso intereses, información y educación. En cuanto a estos dos últimos elementos, se ha extendido la percepción de que los ciudadanos no poseen los conocimientos para participar por lo que los mecanismos o instrumentos de participación han potenciado la participación de los grupos organizados como poseedores de capacidad para influir y movilizar la opinión pública (Font, Blanco, & Ricard, 2000) en detrimento de la población no organizada (Participa, 2008).

## **CAPÍTULO II**

### **ENFOQUE METODOLÓGICO**

#### **2.1. Descripción del diseño metodológico**

Según Vallejo (2002), el diseño de investigación permite situar al investigador en una base empírica, en tal medida que se puedan establecer los diferentes enfoques y actividades que se deberán realizar para poder alcanzar el objetivo planteado.

La presente investigación está fundamentada en un enfoque cualitativo, dentro del cual se plantea que se genera y analiza discursos (Penalva, Alaminos & Santacreu, 2015) para procurar un análisis de un fenómeno social en el marco de su entorno original, es decir propio.

Considerando este enfoque como primordial, se planteó realizar la investigación con la metodología de estudios de casos; según Stake (1998, p.11) conceptualiza el estudio de casos como “el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular”, así mismo se plantea que es un “estudio de seguimiento de procesos de personas y grupos que interactúan en su entorno natural” (Stake, 2005, p.21), esto permite que se analice un proceso o fenómeno en un contexto de la vida real (Yin, 2009).

Yin (2009), plantea una tipología respecto a los estudios de caso, dentro de los cuales se mencionan: estudios descriptivos, exploratorios y explicativos; particularmente este estudio se basó en un caso explicativo con lo cual se pretende estudiar cómo se dio un fenómeno.

En este sentido, se han definido unidades de estudio considerando ciertos aspectos, para recoger la diversidad de criterios con el fin de que los resultados puedan generalizarse.

En primer momento, según como propone Stake (2005), se demarcó el dominio, es decir se estableció un mínimo común denominador sobre las unidades elegibles, para este el criterio fue la división administrativo territorial. Así, según se muestra en el siguiente capítulo el detalle el Cantón Cuenca, comprende



quince parroquias urbanas y veintiún parroquias rurales; es decir se tiene 36 posibles unidades de estudio. De aquellas unidades se tomó otras consideraciones, las mismas que permitieron definir tres unidades de estudio. Estas consideraciones se fundamentan en una división urbano – rural. Por otra parte así mismo según lo plantea Stake (2005), se consideró motivos sustantivos, es decir casos especiales de tal manera que las unidades seleccionas puedan brindar la suficiente información sobre el fenómeno estudiando, en este caso específicamente son unidades que abordan procesos de participación en diferentes etapas. Así, se tiene una unidad que tienes experiencia en procesos participativos con un gran referente inclusive a nivel nacional, este caso corresponde a la Parroquia Santa Ana, que tiene una experiencia reconocida en la construcción de presupuestos participativos. Con estas consideraciones, una segunda unidad de estudio, es la parroquia Hermano Miguel, la misma que si bien es una parroquia Urbana, territorialmente está ubicada en la periferia, lo cual permite combinar una experiencia tanto urbana como rural, debido a su ubicación; en el caso de esta parroquia, se atravesaba una experiencia nueva respecto a las construcción de presupuestos participativos. Y, finalmente se determinó el Barrio Cristo Rey, que se ubica dentro de la Parroquia Urbana Bellavista, esta unidad de estudio, tiene su carácter particular de estar ubicada estrictamente en la urbe, y no ha tenido ninguna experiencia en lo que respecta a la participación dentro de procesos de construcción de presupuestos participativos.

De manera complementaria se consideraron motivos pragmáticos para las unidades de estudio, en este caso principalmente se definió la accesibilidad a los diferentes actores de estas parroquias. En conclusión según lo plantea Penalva y Alaminos (2015), se ha definido un muestreo cualitativo no probabilístico y que responde a otros criterios que garanticen la diversidad de discursos, considerando que la perspectiva genera y analiza discursos; a través de una selección de muestra por criterios sustantivos y pragmáticos.

De esta manera, el análisis finalmente se sustenta en información de fuente primaria, de actores que están presentes en un determinado contexto y pueden



ofrecer información sobre sus experiencias, opiniones y valores como parte de un territorio.

## 2.2 Criterios y definición de la muestra

Una vez identificadas las unidades de estudio, se procedió a la determinación de criterios para la definición de la muestra que permitirá la aplicación de las entrevistas. Uno de los principios a considerarse fue poder llegar tanto a la población organizada como a la no organizada por una parte; y por otra parte se hizo la diferenciación de sociedad civil y un nivel de autoridades en este caso Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.

También, se consideró el carácter etario y de género, estos para la población no organizada. Y a nivel de población organizada se establecieron Líderes de los Comités Promejoras, Consejos Barriales y Gobiernos Comunitarios.

En cuanto a la población no organizada formalmente, se hizo dos entrevistas por cada una de las unidades, así se realizó un total de seis; esta entrevista fue grupal, debido a que se aplicó en lugares estratégicos donde frecuentan grupos de personas por una actividad determinada, tal es el caso que se entrevistó a jóvenes en la esquina de un barrio, y en una mujeres en una bailoterapia, a adultos mayores en un parque, familia saliendo de misa, entre otros.

A continuación se presenta el número de entrevistas que se aplicaron según cada tipo de actor:

<b>ACTOR</b>	<b>No. de Entrevistas</b>
Autoridades GAD Municipal	4
Líderes Comités Promejoras	5
Líderes Barriales	3
Líderes de los Gobiernos Comunitarios	4
No organizados	6

## 2.3 Métodos y Herramientas a utilizarse

Dentro de los métodos y las técnicas que se utilizaron para el desarrollo de la presente investigación, principalmente fueron de carácter participativo; así se pueden mencionar dos: entrevistas semiestructuradas y observación participante.

Según Grundmann y Stahl (2002), la entrevista semiestructurada es aquella entrevista guiada que contiene entre diez y quince preguntas claves, que facilitan la generación de un ambiente abierto al diálogo de tal manera que el entrevistado puede expresarse libremente, a diferencia de un cuestionario clásico que presenta limitaciones respecto a las preguntas porque son demasiado concretas. Para la aplicación de estas entrevistas se laboró previamente una guía de entrevista (ver anexo No.1).

Estas entrevistas se aplicaron a actores claves, ya que se plantea que actores claves puedan informar con objetividad, claridad y precisión acerca de sus propias observaciones de la realidad, así como las experiencias de los demás (Gómez, Flores, & Jiménez, 1996).

Según Penalva y Alaminos (2015), la principal característica de la observación participante es que pretende tener un máximo acercamiento en el lugar en donde se desarrolla la acción, es decir se aproxima inminentemente a los escenarios naturales. La observación es de gran utilidad debido a que se puede lograr una percepción de la realidad del espacio o comunidad en el que se halle el investigador, permite entender de una manera más directa cada opinión o acción de los involucrados (Grundmann, & Stahl, 2002).

Para el caso de la observación participante, se estableció un cuaderno de campo, en el cual se fue registrando los detalles de lo observado, los apuntes en lo que respecta a la observación participante radican en dos aspectos fundamentalmente certezas e incertidumbres, en el primer caso son comportamientos y en el segundo interpretaciones de lo observado (Penalva & Alaminos, 2015). (Ver anexo No.2)

## 2.4. Etapas de la investigación

Así, en un primer momento se realizó un proceso de exploración, es decir recopilación y revisión de información secundaria lo cual permitió ubicarse en el contexto sobre el cual se desarrolló la investigación.

Posteriormente se elaboraron instrumentos que guiaron y facilitaron el levantamiento de información, como se trató de una investigación fundamentalmente cualitativa, lo que diseñó fue una guía de entrevista, para su posterior aplicación de una manera focalizada a actores claves de la sociedad civil organizada y no organizada involucrados en procesos participativos.

También se diseñó una ficha de campo, para el momento de realizar la observación participante, la misma que permitió recoger aspectos importantes y lograr una percepción de los espacios de participación generados en las unidades de estudio.

Más adelante se realizó a manera de diagnóstico de la situación actual en torno a los escenarios y mecanismos de participación social en el Cantón Cuenca una observación participativa directa con la asistencia a diversos espacios generados en las diferentes unidades de análisis a nivel territorial, esto es Barrio urbano Cristo Rey, Parroquia urbana Hermano Miguel, y parroquia rural Santa Ana. Dada la coyuntura, esta observación se dio principalmente en espacios de definición de presupuestos participativos, este es un mecanismo de participación vigente dentro del Cantón.

Dado que la investigación cualitativa tiene como objetivo principal la conceptualización (Penalva & Alaminos, 2015), se utilizó el programa Atlas.ti para el análisis de los datos textuales, es preciso mencionar que este programa no genera un análisis automático, sino que es una herramienta que permite organizar la información lo que facilita un análisis sistemático. Puesto que el registro de las entrevistas se realizó a través de una grabadora de voz – con previo consentimiento del entrevistado- , el primer paso fue la transcripción textual de cada una de las entrevistas aplicadas. Sobre un contenido textual se





procedió a una codificación denominada libre, lo cual ayudó a segmentar la información en grandes categorías como son: mecanismos de participación, tipos actores involucrados en procesos participativos, nivel de cumplimiento de acuerdos alcanzados, entre otros.

Así también, se utilizó Atlas ti, para el análisis de la información secundaria, sobre todo en lo que concierne a normativa y mecanismos de participación vigentes en el Cantón Cuenca.

Finalmente, una vez que se contó con la información debidamente organizada basándose en el *análisis de discurso* como método de análisis cualitativo se realizó el análisis a través de la interpretación de la información enfocada a los objetivos planteados para contribuir a la temática que ha sido planteada como eje de estudio.

Cabe mencionar que se tomaron frases textuales de las entrevistas realizadas, sin embargo por asunto de confidencialidad no se ha citado los nombres, sino únicamente las iniciales de nombre y apellido.

## CAPÍTULO III

### ANÁLISIS SOCIO-DEMOGRÁFICO DEL CANTÓN CUENCA

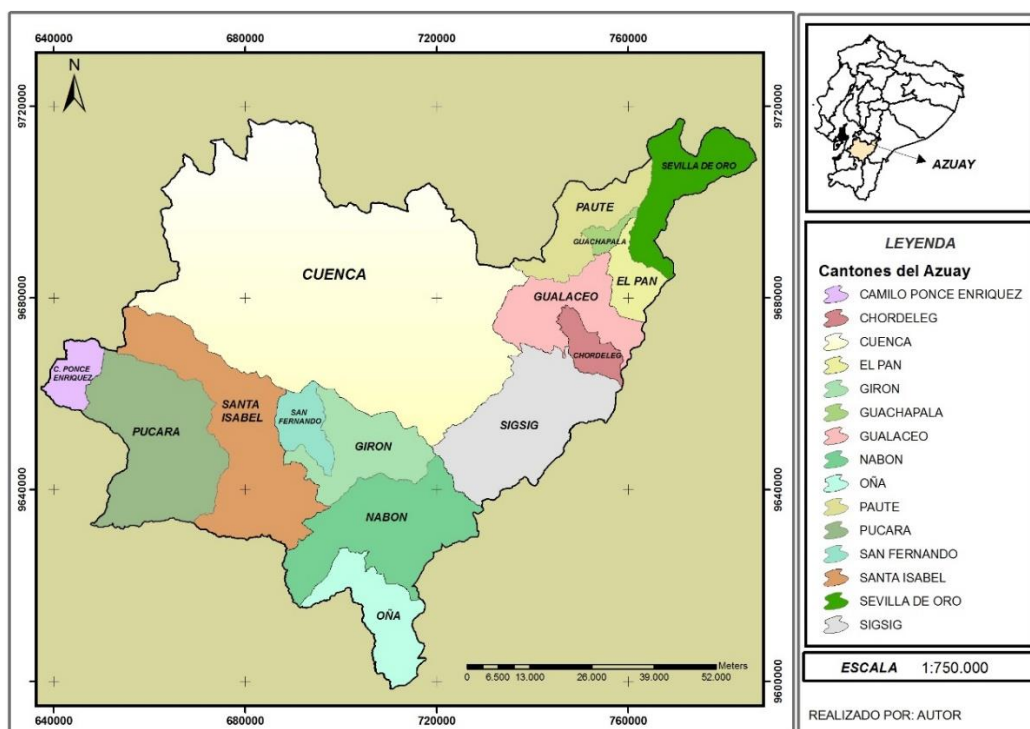
A manera de contextualizar a la población en los procesos de participación dentro del Cantón Cuenca, a continuación se detallan ciertos elementos y estadísticas que permiten caracterizar a la población.

#### 3.1 Descripción de la Población

El Cantón Cuenca es la tercera Ciudad más grande del Ecuador, se ubica en la región centro sur de la República del Ecuador, en la Cordillera de los Andes, pertenece a la Provincia del Azuay, que junto a Cañar y Morona Santiago, conforman la zona 6 establecida por la SENPLADES.

Limita al norte con la Provincia del Cañar, al sur con los Cantones Camilo Ponce Enríquez, San Fernando, Santa Isabel y Girón, al oeste con las Provincias del Guayas y hacia el este con los Cantones Paute, Gualaceo y Sígsig.

**Mapa. Cantones de la Provincia del Azuay**



**Fuente:** GAD Municipal de Cuenca

**Elaboración:** Propia

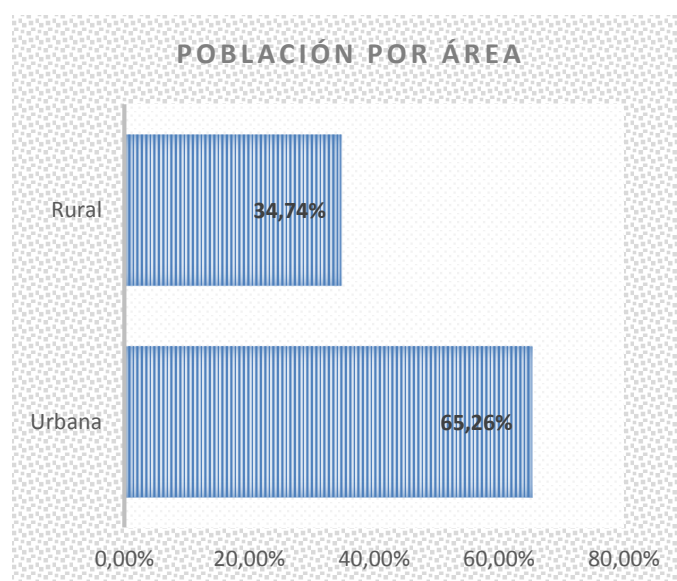
El Cantón Cuenca, al igual que los otros cantones que se encuentran dentro de la circunscripción del Ecuador, está administrada por un organismo de gobierno local que es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. En este caso el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, es la entidad de gobierno seccional que administra el Cantón de una forma autónoma.

El GAD Municipal está conformado por un poder de carácter ejecutivo representando por el Alcalde, y por un poder de carácter legislativo conformado los miembros del Concejo Cantonal.

Según el censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el año 2010, el Cantón Cuenca tiene una población aproximada de 505.585 habitantes, el 66% se concentra en la cabecera cantonal y el 34% restante está distribuida en las veintiún parroquias rurales que lo conforman.

La mayor parte de la población se concentra en el área urbana, representando un 65,26% con un total de 329.928 habitantes. Y, el territorio rural está poblado por el 34,74% con un total de 173.697 habitantes.

**Gráfico.** Población por Área Urbana/Rural



**Fuente:** INEC-Censo de Población 2010

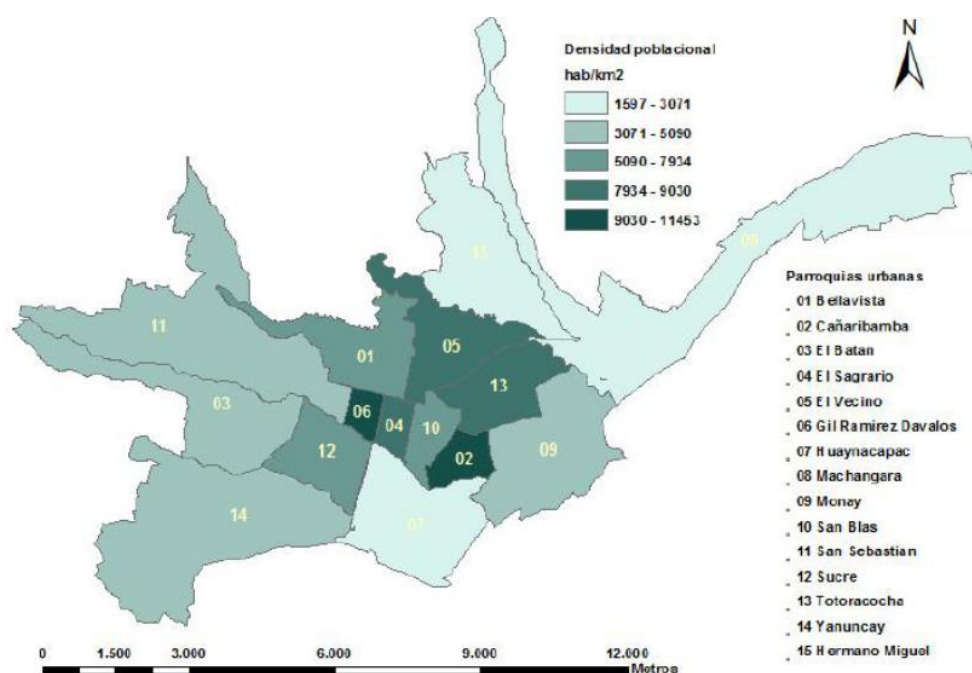
**Elaboración:** propia

Según una proyección, basada en los datos del censo de población y vivienda del INEC de los años 2001 y 2010, se menciona que para el 2030 el Cantón Cuenca tendría una población de 773.107 habitantes aproximadamente, de los cuales el 63% residiría en el área urbana y el 37% en el área rural.

### Densidad poblacional.

La zona urbana del Cantón Cuenca tiene 72.23km<sup>2</sup> de superficie y existen 329.928 habitantes, es decir 4567hab/km<sup>2</sup>; y en la zona rural se tiene 175.657 habitantes en un área de 3013.77km<sup>2</sup> que nos da una densidad de 59hab/km<sup>2</sup>.

**Mapa.** Densidad Poblacional Zona Urbana de Cuenca

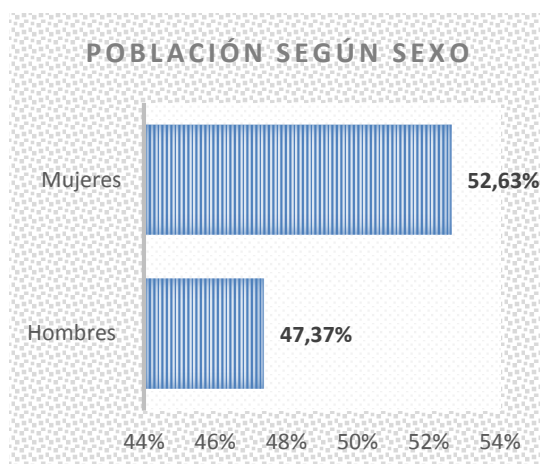


Fuente: INEC-Censo de Población 2010

Elaboración: Propia

### Población según sexo.

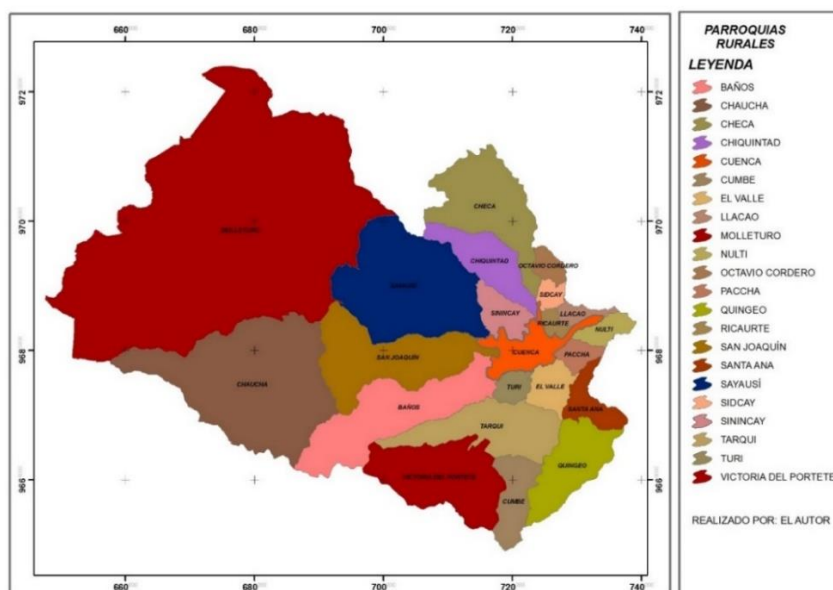
De esta población total del Cantón Cuenca, el 52,63% es población femenina con un total de 266.088 mujeres. Y el 47,37% es población masculina, con un total de 239.497 hombres.

**Gráfico. Población según sexo**

**Fuente:** INEC-Censo de Población 2010

**Elaboración:** propia

### 3.2. Población Según División Política Territorial del Cantón Cuenca

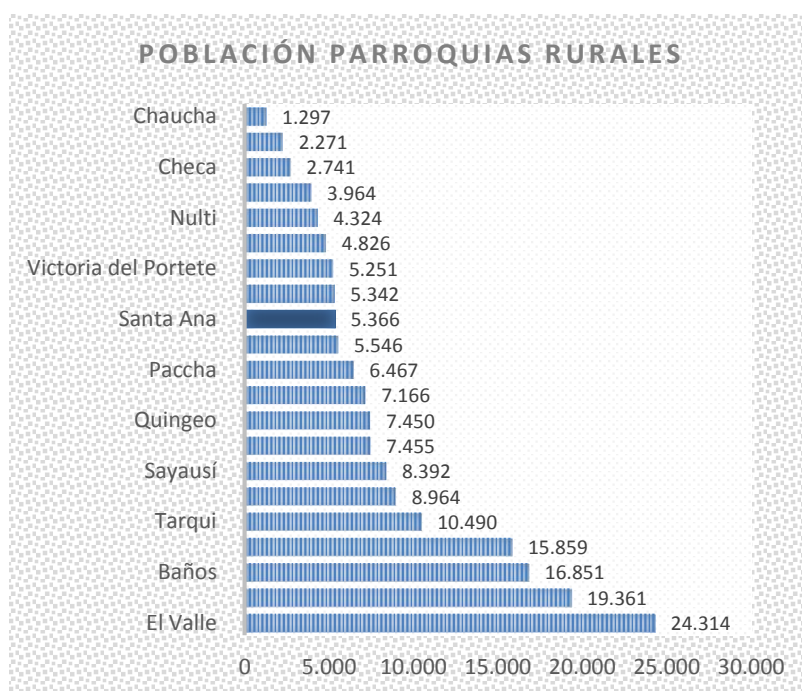
Del total de la población, el 34,74% que representa 173.697 habitantes, residen en la zona rural; ésta población se asienta en 21 parroquias rurales, ésta son: Baños, Chaucha, Checa, Chiquintad, Cumbe, El Valle, Llacao, Molleturo, Nulti, Octavio Cordero Palacios, Paccha, Quingeo, Ricaurte, San Joaquín, Santa Ana, Sayausí, Sidcay, Sinincay, Tarqui, Turi y Victoria del Portete.

**Mapa. Parroquias Rurales de Cuenca**

**Fuente:** GAD Municipal de Cuenca

**Elaboración:** Propia

En el siguiente gráfico se muestra la población por cada una de las parroquias. La parroquia más grande es la parroquia El Valle, ésta concentra el 14% de la población rural, seguidamente está la Parroquia Ricaurte, que reúne el 11%; posteriormente se ubica la parroquia Baños con el 10% de habitantes. La décima tercera parroquia rural, en cuanto al tamaño poblacional es Santa Ana, que concentra al 3,1%.

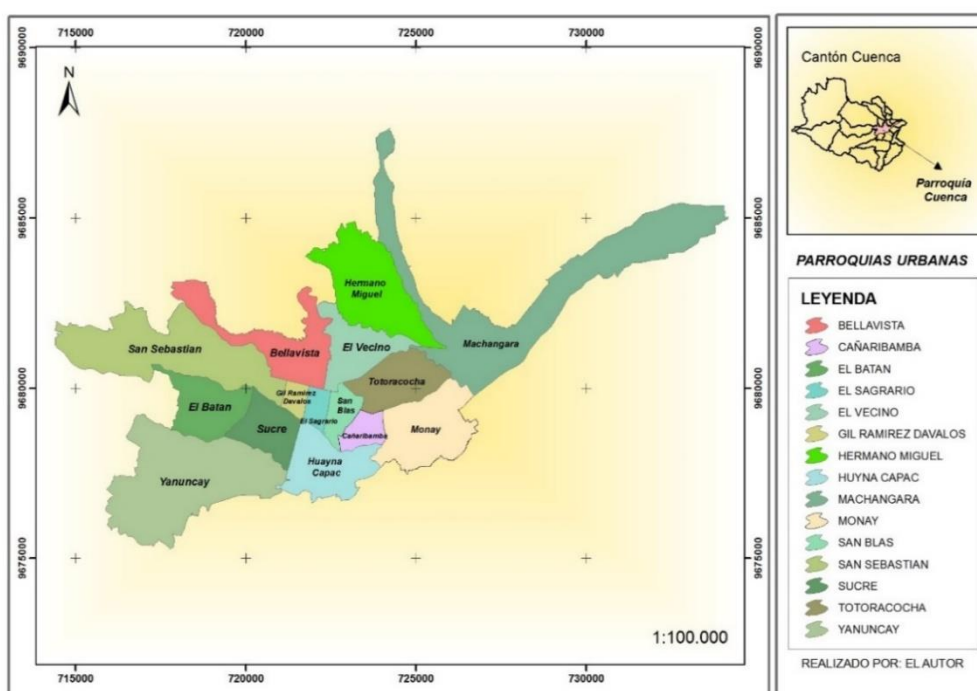
**Gráfico.** Población Parroquias Rurales de Cuenca



**Fuente:** INEC-Censo de Población 2010

**Elaboración:** propia

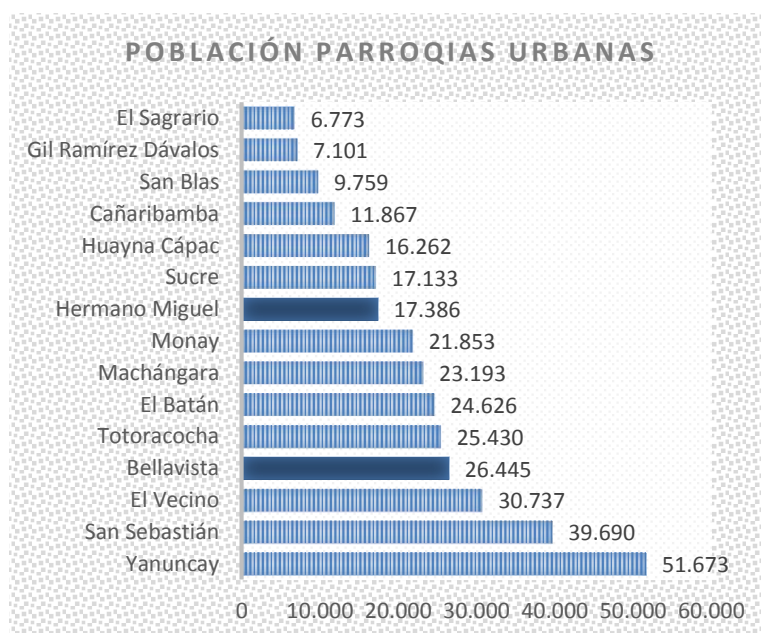
Por otra parte, el territorio urbano que representa el 2% del total del cantón, comprende 6921,89 hectáreas. Este territorio se encuentra dividido administrativamente en 15 parroquias urbanas; estas son: Bellavista, Cañaribamba, El Batán, El Sagrario, El Vecino, Gil Ramírez Dávalos, Hermano Miguel, Huayna Cápac, Machángara, Monay, San Blas, San Sebastián, Sucre, Totoracocha, Yanuncay. En la zona urbana se asienta el 65,26% de la población total, que representa 329.928 habitantes.

**Mapa. Parroquias Urbanas de Cuenca**


**Fuente:** GAD Municipal de Cuenca

**Elaboración:** Propia

A continuación se muestra el número de habitantes por cada una de las 15 parroquias:

**Gráfico. Población Parroquias Urbanas**


**Fuente:** INEC-Censo de Población 2010

**Elaboración:** propia



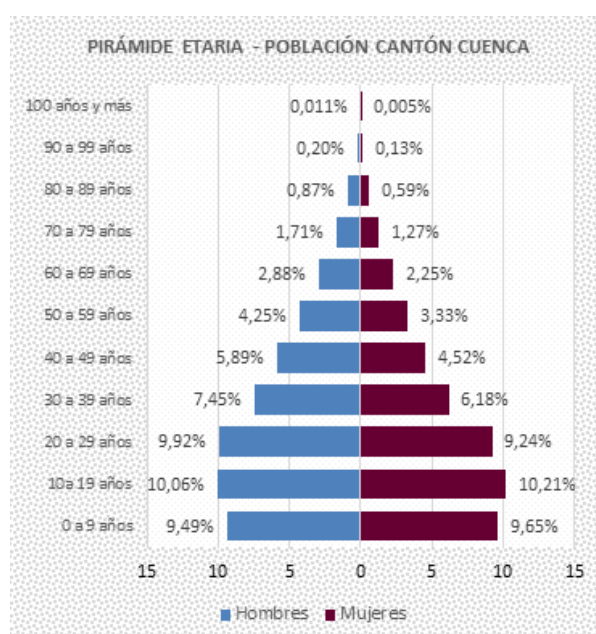
La parroquia urbana más grande, es la parroquia Yanuncay, que concentra al 16% de la población; seguidamente está la parroquia San Sebastián, con el 12% de la población urbana, posteriormente se ubica El Vecino con el 9,3%; y cuarta en orden respecto al tamaño poblacional se encuentra la parroquia Bellavista que alberga al 8%. La novena parroquia rural, en cuanto al tamaño poblacional es Hermano Miguel, que concentra al 5,2%.

### **Pirámide Poblacional.**

La Población del Cantón Cuenca se representa en una pirámide de tipo expansiva o progresiva, este tipo de población corresponde a una base joven ancha, presentando una disminución progresiva al avanzar hacia los grupos etarios mayores.

De la información disponible según el INEC (2010), el grupo de mayor concentración en el Cantón Cuenca tiene una edad promedio entre 10-19 años con un 20,17% del total de la población, le sigue el rango de 20-29 años con un 19,16%, a este le sigue el grupo de 0-9 años, con un 19,14%; de lo cual se puede analizar que el Cantón Cuenca está conformado mayoritariamente por una población joven.

**Gráfico.** Pirámide Etaria del Cantón Cuenca



**Fuente:** INEC-Censo de Población 2010





**Elaboración:** propia

### **3.3 Reseña histórica sobre la democracia participativa en el Cantón Cuenca en la última década.**

En una democracia representativa la población elige un representante para que tome decisiones en nombre de todos bajo el principio del bien común, este tipo de democracia ha sido fuertemente cuestionado por cuanto los representantes muchas de las veces se alejan de sus representados generando una especie de exigencia por parte de éstos para ser parte del proceso de toma de decisiones. Ante lo cual Boaventura Souza de Santos (2004) propone como una de las alternativas la democracia participativa como un salto de la representatividad al involucramiento en el proceso de toma de decisiones y control social y así formar parte de las acciones del gobierno y no limitar a la democracia al ejercicio electoral

En este sentido, la creación de la Ley de Participación Ciudadana y COOTAD en el 2010, dota a la población de diversos mecanismos que propician la participación ciudadana en todo proceso de toma de decisiones. Según lo establece el COOTAD dentro de las funciones determinadas en el Art. 54 en su literal d) señala “implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal” para lo cual el gobierno local ha generado dichos espacios con una diversa gama de intereses, ya sean estos sociales o estatales.

Los mecanismos y escenarios de participación ciudadana desarrollados en el Cantón Cuenca durante la última década son: la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, los Presupuestos Participativos y la conformación de las Directivas Barriales posteriormente denominados Consejos Barriales.

Dentro de la Planificación territorial, según el art 295 del COOTAD los gobiernos autónomos descentralizados planificaran estratégicamente con la participación protagónica de la ciudadanía, es así que se llevó a cabo en el 2010 la elaboración



de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) a nivel del país. Y en el cantón Cuenca la elaboración del PDOT estuvo a cargo del GADM a través de la Secretaría de Planeamiento y el asesoramiento del Dr. Domingo Gómez Orea, durante la alcaldía del Dr. Paúl Granda.

Según lo establece el art 100 de la Constitución, el art 279 del COOTAD y los art 28 y 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) los gobiernos autónomos descentralizados conformaron los Consejos de Planificación como una instancia que generará mecanismos para garantizar su implementación. En el caso del cantón Cuenca, en cumplimiento con lo establecido en dichas normativas el Consejo Cantonal aprobó la ordenanza que regula el Procedimiento de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón

Así mismo, el GADM Cuenca con el propósito de dar cumplimiento con lo establecido en la ley y según las causas para la remoción de cargos públicos del art. 333 del COOTAD tenemos que el “incumplimiento con las disposiciones establecidas en la legislación para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión del respectivo gobierno autónomo descentralizado” a través del Consejo Cantonal de Cuenca creó una ordenanza de Presupuesto Participativo, el cual es entendido como una forma de cogestión municipal que a través de un proceso de participación busca determinar la inversión de los recursos municipales a la comunidad. En este sentido, se llevan a cabo los Presupuestos Participativos en las 22 parroquias rurales del cantón.

De acuerdo al art 306 y 307 del COOTAD, se llevó a cabo en el cantón la conformación de la Red de Consejos Barriales de Cuenca como una organización que según el GADM, busca:

- Propender, intervenir y vigilar por el progreso de la ciudad de Cuenca en general y de cada uno de los barrios en particular en los órdenes urbanísticos, ambiental, cultural, moral, artístico, social, deportivo, de seguridad, etc.

- Fomentar por todos los medios a su alcance, la consolidación y unidad de los Consejos Barriales en toda la ciudad.
- Luchar por la expedición de leyes, ordenanzas y demás reglamentos que garanticen las conquistas, aspiraciones y su permanencia en bien de los Barrios en tal forma, que cualquier transformación de orden social, económico, o político no lo afecten.
- Proponer la formación, capacitación y preparación de todos sus miembros en diversos temas de índole social, productivo, administrativo, técnico, económico, seguridad, ambiental, político, ciudadano, etc.;
- Proponer y mantener la unión y la solidaridad entre todos los Barrios de la ciudad y de estos con organismos afines.

Se conceptualiza a la participación ciudadana como una herramienta de suma importancia dentro de la gestión pública y se confirma con una normativa que obliga a garantizar su ejercicio. En este contexto surge la pregunta ¿La participación ciudadana surge como iniciativa de la Sociedad Civil o es una dádiva estatal? Más allá de esta normativa homogénea, diversas investigaciones demuestran la heterogeneidad de las prácticas en el marco de la participación ciudadana. Es así que, la participación ciudadana se cumple más que todo en el campo político: elecciones, activismo comunitario, formalidad protagónica; y en el ámbito social, en el mejor de los casos, las acciones se han caracterizado por las actividades de agrupaciones comunitarias como consejos comunales, mesas temáticas, pero con dependencia parcial del Estado, es decir sin autonomía plena (De Sarratud 2010)

## CAPÍTULO IV

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO

La Participación se presenta como uno de los principios constitucionales que conlleva a un cambio social, la participación social llamada también democracia participativa agencia una profunda transformación en las relaciones entre el Estado y la Sociedad (Restrepo, 2001), en donde los ciudadanos se presentan como actores protagónicos del quehacer colectivo, dando respuesta a los intereses sociales, es así que la participación ciudadana se presenta como un eje central de la democracia participativa y la gobernabilidad (De Sarratud, 2010).

Bajo esta concepción la Constitución del 2008 plantean un sinnúmero de artículos que en alguna medida han institucionalizado a la participación ciudadana en el Ecuador, se presenta también la Ley Orgánica de Participación, el COOTAD, entre otros elementos normativos y legales

#### 4.1 Normativa sobre la participación ciudadana en el Ecuador

##### CONSTITUCIÓN 2008

La Constitución (2008), significó un avance en términos de democracia, principalmente porque otorga a la ciudadanía un rol protagónico en la gestión pública; este cuerpo legal señala que la soberanía del Estado radica en el pueblo y se ejercerá a través de procesos de participación directa (Art. 1).

Así mismo resalta la importancia del derecho ciudadano a acceder y participar del espacio público, para este fin propone que el espacio público debe ser considerado como un espacio para la deliberación, el intercambio cultural, la cohesión social y la promoción de la igual (Art. 23). Para ello entre los derechos que se garantizan en la Constitución se señalan en el Art. 61, que los ecuatorianos tendrán como derechos de participación:

- “... 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser

consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten” (Constitución, 2008, Art. 61)

Un elemento clave para el involucramiento de la ciudadanía es la transparencia de la información, por ello se recalca la importancia del acceso de la ciudadanía a la información sobre los procesos de gestión pública; este postulado resulta clave si se considera que se apuesta por una participación orientada no a legitimar decisiones tomadas por las autoridades sino al involucramiento ciudadano en el proceso de planificación y que pueda hacerse a través de las formas de organización social en que la ciudadanía de forma legítima se organiza para generar incidencia en lo público y privado que se gestione con fondos públicos (Constitución, 2008, Art. 92, 96 y 102).

Por otro lado reconociendo la importancia de los diferentes niveles de gobierno y el papel ciudadano se establecen como finalidades de la participación:

“...1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación...” (Constitución, 2008, Art. 100)

En este punto se propone además que el ejercicio de la participación se realizará a través de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la

ciudadanía, y se propone como de los principales mecanismos de participación a la Silla Vacía; mecanismo que propone la participación directa de un representante de un determinado sector o colectivo social en el debate y la toma de decisiones sobre temas relativos al sector que representa (Constitución, 2008, Art. 101).

Para dar viabilidad a los procesos de participación la Constitución establece e institucionaliza lo que se conoce como Quinto Poder, la Función de Transparencia y Control Social que tiene como papel el impulso y la promoción del control de las entidades y organismos del sector público, y privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los servicios que presten se realicen de manera responsable, transparente y equitativa; fomentando e incentivando la participación ciudadana y protegiendo el ejercicio y cumplimiento de los derechos ciudadanos. Así mismo se establece que esta función se conforma por las siguientes instancias: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias cuya misión general estará orientado a dinamizar los procesos de participación social (Constitución, 2008, Art. 102).

En el caso específico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, principal instancia dinamizadora de los procesos de participación ciudadana se le atribuyen como deberes: la promoción de la participación ciudadana, estimulación de los procesos de deliberación pública y el respaldo de la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; el establecimiento de mecanismos para la rendición de cuentas de las instituciones del sector público y el apoyo a los procesos de veeduría ciudadana y control social; y la investigación de denuncias que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. Para cumplir con estos deberes la Constitución establece además la organización de comisiones ciudadanas que se encargaran de llevar adelante los concursos públicos de oposición y méritos para la designación de autoridades como el Defensor Público o el Contralor General del Estado (Constitución, 2008, Art. 208 y 209).

Finalmente y para vincular los postulados de la constitución con la planificación nacional para el desarrollo en los artículos 276, 278 y 279 se establece que:

- El régimen de desarrollo tendrá como uno de sus objetivos el fomento de la participación y el control social, reconociendo para ello las diversas identidades y la promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público
- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde entre otros aspectos la participación en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.
- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

En consecuencia se puede evidenciar que en términos de participación la Constitución reconoce y otorga a la ciudadanía un mayor involucramiento en los procesos de gestión pública, no como un favor sino como un derecho a ser ejercido con total y absoluta libertad.

### **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD**

La promulgación del COOTAD ha tenido como principal finalidad que los distintos niveles de gobierno puedan gestionar sus procesos de desarrollo de una manera más eficiente, determinando para ello por un lado funciones y competencias y por otro retomando los postulados que sobre participación se proponen en la Constitución.



El COOTAD define como sus principales objetivos; la profundización del proceso de autonomía y descentralización del Estado, orientado a la promoción del desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio; la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población; así mismo se orienta hacia la democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados mediante el impulso de la participación ciudadana (COOTAD, 2009, Art. 2).

Por otro lado el Art. 3, establece que el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrá entre otros principios, el de la participación ciudadana; que se define como un derecho, que es propio de la ciudadanía, y que se manifiesta también como un derecho que deberá ser respetado, promovido y facilitado por los órganos del Estado de forma obligatoria, esto con la finalidad de que se pueda garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía. De igual manera la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. Considerando lo anterior se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, esto de acuerdo con lo que establece la Constitución en su respectivos artículos; en este mismo sentido el artículo 4, refiriéndose a los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, señala que el desarrollo deberá ser planificado participativamente para de esta manera transformar la realidad, esto junto con el impulso a la economía popular y solidaria tienen como propósito la erradicación de la pobreza y la distribución equitativa de los recursos y la riqueza para alcanzar el buen vivir (COOTAD, 2009, Art 3 y 4).

El COOTAD también establece que en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados regionales como personas jurídicas de derecho público, deberán integrarse por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización y ejecutiva, dando de esta forma un rol importante a la participación en este nivel de gobierno que si bien aún no es una realidad concreta, deja de manifiesto la importancia del involucramiento social en sus



futuros procesos de gestión; en consecuencia se establece como una de las principales funciones de este nivel de gobierno, la implementación de un Sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos ciudadanos (COOTAD, 2009, Art. 30 y 31).

En cuanto a las atribuciones de la máxima autoridad, de cualquiera de los niveles de gobierno este código plantea como obligación la de:

“...Dirigir la elaboración del plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y de la sociedad, para lo cual impulsará y presidirá las sesiones del consejo regional de planificación y promoverá la conformación de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley...” (COOTAD, 2009, Art. 37, literal f).

Así mismo para el caso de los GAD de nivel Municipal, este cuerpo legal establece como parte de su naturaleza jurídica, que ellos estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y ejecutiva, esto para el ejercicio de las funciones y competencias que le son propias (COOTAD, 2009, Art. 53). En el caso de las funciones, relativas específicamente, al ámbito de la participación ciudadana, se establece como competencia de este nivel de gobierno, la implementación de un sistema de participación ciudadana, para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática (COOTAD, 2009, Art. 54).

El órgano de legislación y fiscalización a nivel cantonal lo constituye el Consejo Cantonal, esta instancia en cuanto a participación tiene como atribuciones la aprobación del Plan cantonal de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial - PDOT- , que será construido participativamente con la acción del Consejo Cantonal de Planificación y las instancias de participación ciudadana, de la misma forma para evaluar su ejecución, se le atribuye la aprobación y observancia del presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado, mismo que guardara concordancia con el PDOT, garantizando



de esta forma la participación ciudadana, de acuerdo a lo que señalan la Constitución y las leyes (COOTAD, 2009, Art. 57).

Se plantea también para el caso del GAD Cantonal la obligatoriedad de elaborar el Plan Operativo Anual y su correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme a lo que se estipule en plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando para ello los procedimientos participativos que señala el código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterse a consideración del concejo municipal para su aprobación final (COOTAD, 2009, Art. 61).

La implementación de un sistema de participación ciudadana es un elemento común en todos los niveles de gobierno, esto puede ser entendido como la necesidad de lograr un involucramiento de la ciudadanía que responda a las necesidades y realidades específicas de cada territorio, por ello en el caso de los más pequeño nivel de gobierno, que en este caso son los Gobiernos Parroquiales, se reconoce las formas de participación tradicional, como las mingas para la realización de obras de interés comunitario. Por otro lado en el Artículo 67, refiriéndose a las atribuciones del Gobierno Parroquial rural, menciona que le corresponde entre otros aspectos: c) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural, en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas: n) Conformar las comisiones permanentes y especiales, que sean necesarias, con participación de la ciudadanía de la parroquia rural, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el presidente o presidenta del gobierno parroquial rural; s) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de la parroquia en mingas o cualquier otra forma de participación social para la realización de obras de interés comunitario; de igual manera que en los otros niveles de gobierno le corresponde a la máxima autoridad la elaboración participativa del plan operativo anual y la

correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración de la junta parroquial para su aprobación (COOTAD, 2009, Art, 70)

En cuanto a los modelos de gestión, el código define la necesidad de que todas las competencias sean gestionadas como un sistema integral que articule los distintos niveles de gobierno y que serán en consecuencia responsabilidad del Estado en su conjunto; así también el ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional. (COOTAD, 2009, Art. 128, inciso 3).

De igual forma la participación ciudadana en este nivel de gobierno vigilará la ejecución de las obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos existentes en su jurisdicción, esto a través de la gestión, coordinación y administración de los servicios públicos que le sean delegados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales (COOTAD, 2009, Art. 137); este aspecto se vincula con la obligatoriedad de los GAD Parroquiales en lo que se refiere a la promoción de la organización ciudadana para dicha vigilancia a través de la organización en recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales en todos los ejes temáticos de interés comunitario; promoverán la participación ciudadana en los procesos de consulta vinculados a estudios y evaluaciones de impacto ambiental; en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la gestión de los recursos naturales que puedan tener incidencia en las condiciones de salud de la población y de los ecosistemas de su respectiva circunscripción territorial (COOTAD, 2009, Art. 146).

En lo que se refiere a la priorización de los gastos el Artículo 238 se refiera a que este se realizará desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. El cálculo definitivo de ingresos será presentado en el mismo plazo del inciso

anterior, por el ejecutivo, en la asamblea local como insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente. La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. De la misma forma se instituye a la participación ciudadana como un elemento clave para la aprobación del anteproyecto de presupuesto que deberá ser conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local, en cuanto a la aprobación se define que se estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos. La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias. Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley (COOTAD, 2009, Art. 241 y 245).

En cuanto a la planificación del desarrollo por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se hace mención a la necesidad de la participación protagónica de la ciudadanía, quien planificará estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su territorio, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales. Los planes de desarrollo a ser construidos deberán contener al menos programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas. Para su formulación los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir un proceso que contemple la ejecución de los diversos mecanismos de participación establecidos en la Constitución, la ley y este Código. En consecuencia los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado por mayoría absoluta (COOTAD, 2009, Art. 295).

Considerando el hecho de que el ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los GAD, que permiten un apropiado desarrollo territorial y la concepción de una planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional (COOTAD, 2009, Art. 261).

Refiriéndose a la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados el COOTAD establece el ejercicio de este derecho en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos. La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de

los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley. La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos. Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (COOTAD, 2009, Art. 302 y 303).

Por otro lado en cuanto a la definición de un sistema de participación ciudadana, se define que este se constituirá con la finalidad de:

“...a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) Participar en la definición de políticas públicas; e) Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan; f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y. h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa” (COOTAD, 2009, Art. 304)



Los representantes ciudadanos a los consejos de planificación del desarrollo serán designados a través de dicho sistema de participación.

Dentro de este mismo ámbito se hace referencia a los barrios y las parroquias urbanas, partiendo de reconocerlos como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para ello se reconocerán las organizaciones barriales ya conformadas y se motivará la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere. Estas organizaciones ejercerán la democracia representativa a través de una asamblea de delegados barriales o parroquiales urbanos de manera permanente. Ejercitarán la democracia directa mediante elecciones de sus directivos de manera universal directa y secreta de todos los pobladores empadronados en cada barrio o parroquia urbana; estos consejos barriales tienen entre sus funciones las de; a) Representar a la ciudadanía del barrio o parroquia urbana y a las diversas formas de organización social; c) Ejercer el control social sobre los servicios y obras públicas; e) Participar en los espacios y procesos de elaboración de los planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto en sus respectivas jurisdicciones territoriales; f) Promover la integración y participación de todos los pobladores y pobladoras del barrio; g) Promover la capacitación y formación de las y los pobladores del sector para que actúen en las instancias de participación (COOTAD, 2009, Art. 306 y 307).

Dentro del mismo capítulo III el COOTAD establece a la silla vacía como un mecanismo de participación, esta deberá ser usada en las sesiones de los distintos niveles de GAD y podrá ser ocupada por un representante ciudadano en función del tema que se vaya a tratar, quien participe a través de este mecanismo, será, según lo establece el código correspondiente administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado (COOTAD, 2009, Art. 311)



Finalmente el COOTAD establece sanciones por el incumplimiento de las disposiciones relativas a la participación ciudadana, estas sanciones pueden incluir la remoción del cargo para el o los funcionarios que hubieren violentado este derecho (COOTAD, 2009, Art. 312 y 333).

#### **4.2 Normativa sobre la participación ciudadana en Azuay y el Gobierno Local**

Luego de revisar el marco normativo respecto de la Participación Ciudadana en la Constitución como en el COOTAD, se revisa a continuación la normativa local que establece el GADM de Cuenca para dar cumplimiento con lo establecido en la ley; en este punto es necesario mencionar que este GAD tiene una experiencia interesante en cuanto a presupuestos participativos en el área rural, en 1997 se da inicio al proceso de construcción de los presupuestos participativos con las 21 parroquias rurales del cantón, este proceso se caracteriza por su carácter participativo, puesto que se desarrolló a través de talleres en los que se priorizaron proyectos, logrando con ello el empoderamiento de la comunidad (Cabbannes, 2004).

#### **Ordenanza de Presupuestos Participativos**

En 2008 el GADM Cuenca expide la Ordenanza que Norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos en las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca, el primer artículo de esta ordenanza señala la obligatoriedad de promover desde los gobiernos locales, procesos de participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes territoriales, estratégicos, presupuestos y en los procesos de gestión pública, de manera que se garantice la formulación, debate y concertación de los planes territoriales, estratégicos y planes presupuestarios, de tal forma que se garantice a todos los ciudadanos el acceso a la información pública; entendiéndose para ello a la participación ciudadana como la posibilidad que tienen los ciudadanos de intervenir, de tomar parte y de ser considerados en las diferentes instancias de las parroquias y comunidades. Se reconoce el presupuesto participativo como



una forma de cogestión municipal cuya finalidad principal es la de incorporar en los procesos de gestión pública a la ciudadanía (Ordenanza PP, 2008, Art. 1).

Se define como objetivo de esta ordenanza la garantía y promoción de la participación democrática de la sociedad civil, así mismo busca normar los procedimientos que se han establecido para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos participativos parroquiales, que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida, a la distribución equitativa de los recursos económicos, a la disminución de las brechas de inequidad y a la transparencia y efectividad de la gestión pública (Ordenanza PP, 2008, Art. 2).

Para la operativización de esta ordenanza la planificación estratégica a nivel territorial y se establecen entre otros principios a la democracia participativa, la transparencia, la corresponsabilidad comunitaria y la desconcentración y descentralización administrativa como principales ejes de este proceso (Ordenanza PP, 2008, Art. 3 y 9).

### **Reforma ordenanza que regula el Procedimiento de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012**

Como mecanismo para operativizar el Sistema de Participación Ciudadana, el GADM Cuenca promulga una normativa que le permita normar el procedimiento con el que se procede a la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y su presupuesto. De esta norma se considera importante recalcar el artículo 3, que refiriéndose al Consejo Cantonal de Planificación y la participación ciudadana en esta instancia señala que deberá constituirse por:

- a) La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- b) Una o un representante del legislativo local;
- c) La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno



autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;

- d) Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; los mismos que serán oficiados por el Alcalde de Cuenca y,
- e) Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios;

Es decir que un elemento clave en los procesos de planificación y organización del territorio es el involucramiento de la ciudadanía, utilizando para ello los diferentes mecanismos que desde la normativa se han establecido y que buscan generar procesos de gestión pública transparentes e involucramiento ciudadano.

Finalmente respecto a la normativa sobre participación ciudadana tanto de nivel nacional como local, es necesario mencionar algunos aspectos: el reconocimiento de la participación como un derecho es un importante primer paso hacia el ejercicio pleno de procesos democráticos; el establecimiento de mecanismos de participación en los diferentes niveles de gobierno tiene como objetivo lograr un sentido de corresponsabilidad sobre la gestión de los espacios públicos entre los ciudadanos y las autoridades; la necesidad de establecer sistemas de participación permite y en cierta medida obliga a las autoridades a transparentar sus procesos de gestión; y abre un importante espacio para que la ciudadanía se involucre en los procesos de toma de decisiones no como legitimador de decisiones previamente tomadas sino como parte fundamental del proceso de definición de esas decisiones.



## **CAPÍTULO V**

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PROCESO**

#### **-EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN CUENCA-**

##### **5.1 Gobierno Local y Democracia Participativa**

La elección de representantes para que en nombre de sus representados se tomen decisiones y se incida en la gestión pública se da mediante procesos electorales, es así que los gobiernos locales se formalizan a partir de un resultado electoral producto del ejercicio del sufragio universal. Sin embargo la democracia representativa ha sido fuertemente cuestionada debido a que los representantes carecen de credibilidad, confianza y transparencia. De ahí, que se debe mejorar la calidad de la representación política y la calidad de la participación.

Los gobiernos locales como unidades administrativas en el territorio son órganos institucionales que inciden en la vida cotidiana y política de la población. En el Ecuador los gobiernos locales lo constituyen los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En el caso del cantón Cuenca, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal es el órgano institucional que según la normativa vigente le compete garantizar procesos de participación ciudadana, con lo que los gobiernos locales propiciarán una democracia participativa más allá de una democracia representativa.

La democracia participativa evidenciará nuevas formas de ejercer la democracia de una manera incluyente y tomando en cuenta a toda la población (organizada y no organizada) con el propósito de que mediante la concertación se ponga en común las necesidades y se tomen las decisiones en conjunto y así, los gobiernos locales realicen acciones a fin de lograr los objetivos propuestos y consensuados. El gobierno local debe tener una perspectiva amplia de los procesos de participación para poder incorporar a toda la población y no

mediatizar los espacios de participación por los partidos que gobiernan (Pintado, 2004).

Para propiciar y garantizar la participación ciudadana se cuenta con una normativa a nivel nacional plasmada en la Constitución, en el COOTAD, y el COPFP así como a nivel cantonal la puesta en marcha de lo establecido en la ley se evidencia en la ejecución de ordenanzas; sin embargo se debe considerar que la mayor cantidad de leyes o normativas vigentes sobre participación ciudadana no supone una mayor participación sino más bien solo visibiliza un derecho que debe ser ejercido, difundido y facilitado mediante distintos mecanismos (Pintado, 2004). Por ende no se debe convertir a la Participación en un simple cumplimiento formal.

La participación ciudadana implica generar espacios de encuentro donde cada una de las personas se sienta libre de opinar y donde se pueda tomar decisiones y no se limite a un espacio informativo donde importa la asistencia y no tiene cabida la posibilidad de incidir en la gestión pública, en palabras de Arendt (1997), la participación tiene que ser libre y pluralista.

#### **5.1.1 Percepciones y entendimientos sobre el concepto de participación ciudadana -de la ciudadanía del Cantón Cuenca**

El vocablo “participación ciudadana” es usada con frecuencia y es un término que abarca una serie de connotaciones o dimensiones (derecho, amenaza, incidencia en la toma de decisiones y clave en los procesos de modernización) (Participa, 2008). Este término para la ciudadanía de cantón Cuenca es caracterizado por:

- “Ser un acto de decisión comunitaria y popular” (AL)
- “Ser un espacio donde los ciudadanos comunes y corrientes podemos tomar la palabra, dar ideas, sugerencias y tomar decisiones” (FL)
- “Ser un espacio de incidencia en la toma de decisiones sin ser parte administrativa de gobierno o de un partido político” (VG)

- “Ser un derecho de las personas” (CJ)

Es decir, la participación ciudadana consiste en el ejercicio de un derecho basado en un proceso de toma de decisiones por parte de la población, la misma que presenta intereses comunes, es un proceso en el que diferentes actores organizados y no organizados intervienen y se involucran, esto no implica que sean o no partidarios del gobierno de turno, lo importante es que haya apertura a las diversas opiniones, sugerencias, posturas y sobre todo a la toma de decisiones.

La misma ciudadanía considera que su ejercicio es pregonado a partir de la Constitución del 2008, así como la Ley de Participación Ciudadana, donde se da a conocer los mecanismos de participación como silla vacía, cabildos, asambleas entre otros (LL, DÑ), con lo cual el Estado difunde en el accionar político la participación como mandatorio dentro de los distintos procesos de interés colectivo. Es decir que a nivel normativo el país establece mecanismos o estrategias de propician la participación, así como la generación de lineamientos para que los distintos gobiernos autónomos descentralizados en sus distintos niveles lo lleven a cabo mediante su puesta en marcha.

En un nivel cotidiano, la ejecución o puesta en marcha de los mecanismos de participación aún es nueva. Es decir, si bien se cuenta con una normativa esto no quiere decir que la misma este siendo llevada a cabo, lo cual para la ciudadanía de Cuenca puede deberse a que es necesario mayor difusión así como ejecución, con lo cual se propenderá a hacer funcionar los mecanismos ya establecidos (MM).

Además que la participación implica un real involucramiento de la gente en la toma de decisiones (FL). La ciudadanía del cantón Cuenca aspira a través de la participación conseguir mejoras para los barrios o comunidades es decir se busca incidir en la planificación y definición de políticas públicas, involucrase en asuntos de interés público para generar cambios en sus localidades en beneficio

de todos mediante los principios de unión, y solidaridad (entrevistas) es decir trabajar más allá del interés individual.

Se considera que los elementos que facilitarían o propiciarían la participación son: apertura de las autoridades más allá de la situación política o social (JG), que las opiniones y decisiones de la ciudadanía sean tomadas en cuenta por las autoridades, así como la priorización de obras debería ser realizada por la misma ciudadanía, que exista libertad y espontaneidad es decir que no sea direccionada (RM). También se requiere de: generar confianza (ES), facilitar espacios de diálogo (JG), que se tome en cuenta a la ciudadanía (RM), cumplimiento (B).

Cabe mencionar que para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal-GADM la organización es una base fundamental para que se dé la participación (NI). De acuerdo a esta característica distingue la participación ciudadana tanto urbana como rural, en el área urbana se considera que es menor la participación debido a que cuentan con todos los servicios básicos mientras que el área rural el grado de organización de la población y que se evidencia en las mingas para realizar distintos trabajos de intereses común (JG, NI, RM).

La participación ciudadana en percibida y entendida como un “conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local” (HS).

### **5.1.2 Repaso de las formas de participación ciudadana en el Cantón Cuenca en la última década**

El GAD Municipal de Cuenca acogiendo a la normativa vigente ha propiciado mecanismos de participación ciudadana y durante esta última década y específicamente a partir del 2008 hasta la fecha, se han ejecutado distintos mecanismos de participación como las asambleas para priorización de obras en el marco de los presupuestos participativos, para la elaboración del PDOT, para rendición de cuentas y conformación de los Comités Barriales, tal cual lo establece la normativa vigente.

Adicionalmente el Consejo Cantonal incorpora por mandato legal dentro de sus sesiones la Silla Vacía; como mecanismo de participación consiste en la posibilidad que una persona de la sociedad civil pueda participar libremente en las sesiones del Consejo Cantonal con voz y voto.

El GAD Municipal de Cuenca ha efectivizado su uso en el ámbito de las políticas públicas, dos ejemplos puntuales de ello son: la Ordenanza Municipal sobre Discapacidades del Cantón Cuenca, que contó con la participación de representantes de este sector: el Concejo Nacional de Discapacidades y Sistema Red de Discapacidades del Azuay, en el proceso de discusión y aprobación. En este mismo ámbito la Ordenanza para la Aplicación de la tarifa diferenciada en el Sistema de Transporte Público, también tuvo como mecanismo de participación a la Silla Vacía, en este caso, participaron actores como el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, el Consejo Consultivo de Niñez y Adolescencia y la Cámara de Transporte (Municipio de Cuenca, 2011).

Sin embargo sobre este mismo mecanismo es necesario mencionar que, de acuerdo a algunos moradores de los barrios de Cuenca donde se levantaron entrevistas se ha encontrado que cuando la población solicita al GAD Municipal la posibilidad de participar a través de la Silla Vacía en las sesiones del Consejo Cantonal, no ha habido acogida a esta petición.

*“Hemos solicitado, lamentablemente en el seno mismo del concejo no hemos tenido acogida, nos han recibido los jefes departamentales han hecho el favor de recibirnos, pero así que estamos pidiendo un espacio en esta silla vacía del concejo, esperemos que nos den algún rato acogida” (JG).*

Para solicitar la participación en el uso de este mecanismo a decir de una Concejala, la población puede pedir participar en la discusión de los temas según el orden del día o independientemente de lo que se trate en la sesión del Consejo Cantonal.

*“Hay gente que pide, hay temas que podemos tratarlos porque no están dentro del orden del día, pero si les hacemos que hagan uso de la silla vacía” (NI)*

Respecto a los mecanismos de participación implementados por el GAD Municipal, se observa que éstos se ejecutan porque la normativa vigente así lo establece, de lo contrario serán removidos de los cargos públicos, con lo que la participación ciudadana corre el riesgo de ser algo legitimado. Según las entrevistas realizadas en los tres casos de estudio (Santa Ana, Bellavista y Hermano Miguel) se considera que los intereses del GADM para implementar los mecanismos de participación son:

“...solo para validar lo que ya han establecido; no se toma en mucho lo que digan, simplemente abren para que digan que si se ha hecho la socialización” (ES)

“se han conformado las directivas barriales para organizar a los moradores de cada barrio” (JG)

“ellos están haciendo estos consejos conformándoles según la ley” (RM)

“para ya solamente informar últimamente las decisiones ya tomadas” (JG)

El GAD Municipal ha abierto espacios básicamente informativos incluso politizados por las autoridades de turno que aún no conciben a la participación como un mecanismo para que la población organizada como no organizada se involucre en la toma de decisiones. En la práctica, la participación se aplica por mandato constitucional por lo que termina siendo utilizado con fines netamente informativos y hasta proselitistas.

“Hemos visto algunos espacios como las casas juveniles, los talleres que se imparten dentro de los centros del saber, el circo social, para que la ciudadanía se involucre y participe” (SB).

“Nos han invitado a asambleas, talleres, seminarios o conferencias para que vayamos en representación de nuestros barrios o comunidades, y a



la vez en apoyo, ese apoyo nosotros siempre esperamos que sea reciproco y no termina siendo así” (SB).

“Nos invitan a espacios absolutamente informativos” (SB).

“En estos espacios están los que están de acuerdo con el alcalde, los amigos, los de partido y la mayoría de personas que vamos estamos en desacuerdo y por eso no nos toman en cuenta” (ES).

“... yo me enojado porque muchas veces nos han llevado a actos políticos y es lo que menos me gusta a mí” (RM).

Dichos espacios informativos han sido foros, asambleas para posesionar autoridades o representantes sociales, y tienen por objetivo dar a conocer aquello que al GADM le interesa sin dar lugar a expresar malestares o molestias pues se considera que están fuera de lugar, es decir si el municipio convoca a la gente para un tema, solamente se da a conocer el tema sin generar reflexión o debate peor aún incorporar observaciones.

“...he participado en dos o tres foros, justamente espacios para que la gente levante la mano y diga qué lindo el alcalde como está haciendo obras y se le felicite. Hacen foros cuando le conviene al municipio para realizarse ellos mismos” (ES)

“el alcalde viene con su famosa metodología que tiene para involucrar a los barrios y empieza diciendo que todo está bien, que está solucionado y después da un poco de conclusiones, cuando empieza haber un poco de molestia y alguien alza la voz se acabó la reunión, y dicen eso era todo, gracias” (ES)

“Tuvimos una asamblea justamente que era para el asunto de las directivas barriales para posesionarles hasta cierto punto” (JG)



“Cuando ha habido la oportunidad de expresar lo que sentimos, una pregunta y las respuestas van por otro lado, y a uno no le toman en cuenta” (ES)

“He participado en algunas reuniones que el municipio ha hecho, muy direccionada a lo que el municipio quisiera” (RM)

Los Presupuestos Participativos como un mecanismo de participación se ha venido ejecutando son tanto el GADM como los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales-GADP, para lo cual han abierto asambleas. La asamblea cantonal es el espacio para la priorización de obras. Sin embargo cabe anotar que este mecanismo se ejecuta principalmente en las parroquias rurales del cantón Cuenca mientras que en las parroquias urbanas no se conoce.

“Dentro de la asamblea cantonal se van priorizando las obras, para ello se convoca al representante de las parroquias urbanas y rurales” (NI)

“No tenemos la experiencias de presupuestos participativos” (JG), (ES), (SB).

Los espacios de participación que abre el GADM generan que la gente participe en calidad de asistentes u oyentes y no se toma en cuenta a gente más allá de los votos. Esto sin lugar a duda genera que la gente sea reacia:

“...siempre estamos más para oír que para dar ideas” (JG)

“...a uno no le toman en cuenta y tampoco vamos a esperar que tengan oídos para nosotros” (JG)

“Ahorita la gente de participación no quiere saber nada. La gente dice para que vamos a ir si lo que hablamos no nos toman en cuenta” (RM)

“... yo creo que la participación ciudadana direccionada no tiene efecto, la participación ciudadana tiene que ser más espontánea en la medida que cada uno pueda expresar sus necesidades, sus aportes” (RM)

“...eso hace que la gente se aparte se sienta utilizada y eso no gusta, habrá gente que no se dará cuenta pero otra si cae en cuenta lo que pasa y tiene que tener mucho cuidado porque podría generar rechazo” (RM)

Sin embargo se considera que a través de estos espacios de participación la población ha logrado básicamente es que a través de la organización pueda por un lado hacer presencia en el sentido que la directiva permite que las autoridades conozcan o visibilicen su barrio o comunidad y sean considerados en las diferentes invitaciones para participar de los eventos que el GADM organiza y por otro lado, tenemos que mediante dicha representación se gestiona obras. Es decir que con los espacios de participación abiertos por el GADM no se ha propiciado un real involucramiento de la población mediante la toma de decisiones sino que, usando la escalera de participación de CIMAS (2012) la participación se ha quedado como algo pasivo, informativo, consultivo y en el mejor de los casos es que a través de los incentivos materiales los barrios y comunidades reciben obras. Mientras que para el GADM los logros son: “el legitimar lo establecido” (SB), “acercarse un poco más a los barrios y comunidades” (SB) y “preparar a la gente a través de diferentes charlas, seminarios y foros” (JG).

Debido a cómo se han llevado a cabo los procesos de participación ciudadana en el cantón se considera que aún no se da la importancia que merece. La participación ciudadana es vista como un requisito a cumplir más no necesaria para el análisis de cualquier propuesta o política pública, peor aún para su construcción es así que la participación se cumple en la medida que la normativa lo establece y se limita a reunir a la población en calidad de asistente en distintos eventos públicos como por ejemplo la inauguración de obras.

“...todavía no entendemos que es la participación ciudadana como tal, todavía no sabemos eso de la silla vacía para que sirve, y nadie ha ocupado esa silla vacía, todavía sigue vacía, hay que generar en la gente que aporte, que grite, el que se alegra con la participación” (RM)



“cuando quieren hacer alguna reunión en el barrio, nos dicen que es para que analicemos los problemas que hay, para dar soluciones; pero en realidad no es así, cuando ya queremos hablar de los problemas del barrio, más bien nos hablan de los problemas de presupuesto que tiene el municipio” (JR)

“llegamos a ser oyentes y el rato que queremos ser inclusivos ahí no podemos” (SB)

Además, el politizar los espacios de participación solo privilegia a los simpatizantes del partido que gobierna, lo cual pone en peligro la verdadera participación de la gente ya que si no es militante de dicha agrupación política su voz es relegada a un segundo plano.

La población poco a poco va perdiendo el interés por participar cuando por un lado, las autoridades caen en la demagogia, cuando las autoridades realizan diferentes ofrecimientos y no cumplidos la población se va alejando.

“aquí nosotros no somos de ningún partido político, así que recibimos a todos, pero cuando el Municipio se enteró que aquí venían los de la prefectura, ya no hizo más reuniones” (JR).

“la gente dice para que vamos a ser participativos para que nos vamos a ir si no nos están dando nada, la gente se ha decepcionado terriblemente” (SB).

Y por otro lado, por la desinformación, la falta de información genera que la población desconozca del tema y a ello se suma el interés, incluso el nivel educativo. Si la población no siente interés por más que tenga la información no participará, por lo que es necesario pensar en mecanismos que favorezcan la participación más allá de una normativa que como hemos visto, la normativa ecuatoriana posiciona a la participación como algo completamente necesario sin embargo en la práctica el papel transformador de la participación se limita a un cumplimiento netamente formal básicamente con la población organizada.

### 5.1.3 Escenarios y Mecanismos de participación ciudadana en el Cantón Cuenca (presupuestos participativos)

Los presupuestos participativos se han incluido en municipios como Cotacachi, Nabón, así como en Cuenca y los GAD Parroquiales como Santa Ana y Tarqui, lo cual ha generado espacios de poder local con la oportunidad del ejercicio de una democracia directa, con una incidencia en la toma de decisiones. (Astudillo, 2015).

En este contexto el Cantón Cuenca, ha tenido una experiencia importante en cuanto a la participación ciudadana a través de lo que se conoce como presupuestos participativos. Este mecanismo de participación toma fuerza a partir del 2001, cuando por iniciativa del GADM se toma la decisión de descentralizar los procesos de gestión y de presupuestación para el área rural. Generando de esta manera un espacio para que la discusión de las necesidades de la población se haga de manera concreta y que responda a las necesidades del territorio.

Como ya se mencionó, en el Cantón Cuenca dentro de algunas experiencias en torno a los presupuestos participativos se destaca la Parroquia Santa Ana, dentro de la cual se han llevado este tipo de procesos en cuanto a la planificación participativa de una forma organizada y con la participación de la gente (Astudillo, 2015); para este proceso se ha establecido una normativa que rige a este parroquia en la cual se establecen tanto derechos como obligaciones.

Experiencias exitosas como la de los presupuestos participativos desarrollados por el GADM Cuenca han sido recogidas y sistematizadas al punto que han motivado incluso el desarrollo de acuerdos internacionales como la Declaración de Bogotá, que han tenido como objetivo establecer parámetros que permitan medir la efectividad de los procesos participativos emprendidos por las instancias públicas. (Astudillo; et al, 2015).

En este sentido en las entrevistas realizadas para conocer como se ha manejado este tema, se ha mencionado que en el área rural ha sido más viable el desarrollo de estos procesos por cuanto en lo rural existe una cultura de participación y de involucramiento en lo público a través de mecanismos como la minga; incluso se menciona que si se valorara en términos financieros el aporte de las comunidades a las obras de infraestructura por ejemplo, este llegaría al 30% del costo total de la obra (Cabbannes, 2004).

Esta situación sin embargo es diferente en el área urbana, en la que según se menciona en las entrevistas, la población tiende a confundir los ámbitos de acción que le corresponde a cada nivel de gobierno y a esperar que los problemas sean resueltos por las autoridades sin que eso implique un papel activo por parte de la ciudadanía. En este punto es necesario también mencionar que la población considera que los espacios de participación que se han abierto por parte de las instancias de gobierno, se han ido desgastando por el uso político-partidista de los mismos.

## **5.2 La Participación Ciudadana una opción estratégica en el gobierno de la ciudad**

El apegarse al cumplimiento de los diferentes mecanismos de participación ciudadana que vienen dados por las diferentes normativas ya sean estas locales o nacionales, ha sido una opción estratégica en el gobierno local. El implementar un proceso de gobernabilidad en donde se involucran los diferentes actores a interactuar de manera horizontal ha sido fundamental, probablemente en la práctica este concepto se aleja un poco, ya que según se ha manifestado anteriormente los diferentes actores han señalado no haber logrado un pleno involucramiento que conlleve a una real incidencia en la toma de decisiones, ya que según la percepción que se tiene, son mayormente espacios legitimadores de decisiones ya tomadas.



Sin embargo “promocionar” estos espacios que pretenden acoger conjuntos masivos de ciudadanos, en donde la representatividad sea un factor muy importante ha sido fundamental para la gobernabilidad de la ciudad. A pesar de muchos factores de desconfianza y pérdida de credibilidad, se ha logrado que estos espacios logren motivar en alguna medida principalmente a los representantes ya sea de barrios, comunidades, parroquias tanto urbanas como rurales.

Además, la participación ciudadana hoy por hoy no es una opción para los GAD, sino que deben responder a una normativa establecida; el propiciar espacios de trabajo conjunto entre gobernantes y gobernados es imprescindible, como se implementen los diferentes mecanismos será la estrategia para la gobernabilidad.

Particularmente a través de los presupuestos participativos se han creado diversos espacios, sobre todo en las parroquias rurales, para que la gente sea quién decida sobre su desarrollo territorial y comunitario, y sobre todo se involucre en el quehacer político; estos espacios han permitido recoger y acoger ciertas particularidades que tiene cada territorio que debe ser abordado y adaptado a las diferentes necesidades.

## CAPÍTULO VI

### CONCLUSIONES

#### 6.1 Intereses sociales y estatales de la participación ciudadana en el gobierno local

Algunos ciudadanos aún creen que la democracia se ha visto reducida estrictamente al voto, es así que la participación de la gente se veía únicamente en las urnas en las cuales se elegía a nuestros representantes con la esperanza de que serán portadores de las necesidades, de los dolores y de las quejas.

Hace una década pensar en participación nos hubiéramos imaginado en el mejor de los casos nuestros líderes o representantes dando la cara e intentando hacerse escuchar con propuestas y reclamos, tratando de decir que en nuestras localidades nos hace falta una obra de infraestructura, una cancha, una luminaria, etc., pero esas peticiones eran llevadas como la solicitud de un favor al gobierno local de turno, sin embargo se podría decir que aunque no se ha dado un cambio grande, a lo mejor estamos en una etapa de transición en donde el discurso de la ciudadanía ha cambiado a la exigencia de derechos con un cierto grado de consciencia que también tiene responsabilidad sobre su bienestar ya sea individual o colectivo, considerando además que no es un individuo aislado de la sociedad sino que lucha para que la solidaridad no se pierda, sobre todo en el territorio urbano en donde el individualismo es el principal causante del desinterés de la gente para inmiscuirse en asuntos que atañen a lo colectivo.

La participación ciudadana, remitiéndose al termino estricto de la palabra, antes se la podría pensar como un grupo de individuos con un requerido nivel de educación perteneciente a un territorio urbano decidiendo sobre lo que le conviene a la gente, buscando soluciones que desde su nivel de conocimiento suponen que la gente necesita, ellos mismos deciden cuales son las necesidades y cuáles son las soluciones a éstas, el ciudadano común acepta los “favores” que se les otorga, es decir que era un espacio reservado para los profesionales de la política (Font, 2000).



Se puede evidenciar que en un cierto nivel se da un interés social en asuntos de participación, en este sentido temas que antes eran exclusivos para ser tratados por los profesionales del área, ahora son discutidos y debatidos en distintos espacios públicos, plazas, parques, en el bus, hasta foros públicos con todo un proceso de convocatoria social; asuntos como temas ambientales, derechos de las mujeres, libertad de expresión, hasta temas de cómo la comunidad GLBTTI tiene derecho a participar visiblemente en asuntos de interés público, además que se van construyendo estrategias de intervención para la toma de decisiones, apuntando a incidir en la construcción de política públicas.

Por otra parte, está la estrategia de legitimidad, así las autoridades se plantean como un eje transversal la participación para su administración local, y se ven frente a nuevos retos que plantean las crecientes demandas. Probablemente se siguen utilizando los mismos mecanismos de participación establecidos en la normativa de manera legal, dejando de lado otros mecanismos, me permitiré llamarles “informales”, como por ejemplo la “minga”, ésta si bien no está institucionalizada, forma parte de la cultura de los diferentes territorios, además que ha sido un mecanismo efectivo para lograr la cohesión y solidaridad entre la gente. Además son estos mecanismos “informales” los más frecuentes a nivel de parroquia rurales y sobre los cuales la gente se siente más motivada en involucrarse. Será posible con los mismos mecanismos lograr atender o por lo menos escuchar activamente todas las demandas de los diferentes espacios de la ciudad, logrando consolidar decisiones colectivas.

Ahora, el principal reto para los Gobiernos Autónomos Descentralizados es construir y diseñar estrategias que permitan llevar a efecto los mecanismos de participación establecidos, la responsabilidad es generar espacios que favorezcan el involucramiento de las personas no organizadas que siempre representan el mayor porcentaje, respecto al total de la población.

La mayor parte de mecanismos utilizados por el GAD Municipal han sido de carácter consultivo, es así que no existe mayor compromiso por devolver la información o resultados a quienes fueron generadores de las propuestas o

reclamos, finalmente los funcionarios decidirán si es conveniente incorporar las demandas o propuestas ciudadanas.

A decir de la gente del Cantón Cuenca, según las entrevistas realizadas, el rol en este caso del GAD Municipal deberá ir más allá de dar cumplimiento a todo el bagaje de normativa que hay en el Ecuador respecto a la participación ciudadana, más allá de lograr una legitimidad de decisiones previamente tomadas; deberá idear estrategias que permita un nivel de gobernabilidad que permita una relación más horizontal entre gobernantes y gobernados; que los diferentes actores logren involucrarse de tal manera que se sientan empoderados de los asuntos de interés público. A esto se podría adicionar que los GAD “deben desarrollar sus capacidades, habilidades y actitudes con la finalidad de atender a su población más cercana” (Astudillo, 2015, p.142)

## 6.2 Discusión

Esta investigación se planteó como propósito identificar los escenarios de participación ciudadana en el marco del gobierno local, y fundamentalmente se planteó responder a la interrogante que surge sobre todos estos procesos con tinte participativo, es si finalmente se da un nivel considerable de intereses sociales, en el sentido que surge una motivación propia para canalizar iniciativas locales y sentir la necesidad de participar e incidir, o únicamente la participación ciudadana esta vista como un requisito a cumplirse como un actor formal o legitimador.

De los resultados se puede deducir que en Cantón Cuenca se han generado un sinnúmero de espacios que procuraron la participación ciudadana, así como también se han implementado diversos mecanismos de participación dentro de los principales se mencionan la silla vacía, asambleas ciudadanas y sobre todo los presupuestos participativos, es así que en este último se han prestado un mayor esfuerzo, tal es caso que la experiencia que deja la Parroquia Santa Ana, pretende ser multiplicada a nivel de las 15 parroquias urbanas que componen la Urbe, sin embargo se puede decir que aproximadamente el 80% de las opiniones vertidas a través de técnicas de recolección de datos como fueron las entrevistas

semiestructuradas y la observación participante, da cuenta de un descontento en relación a las expectativas iniciales a los procesos participativos y posterior a ellos. Si bien por una parte se reconoce los esfuerzos en este caso realizado por el gobierno local, también se cuestiona la eficiencia y la efectividad del proceso en sí de la implementación de los diferentes mecanismos de participación.

Este cuestionamiento y descontento se da en función del rol desempeñado, es así que las autoridades y personas responsables de direccionar y fortalecer estos procesos de participación en un marco de deliberación y toma de decisiones consideran que hace falta un mayor involucramiento por parte de la sociedad civil, entendida esta como población organizada y no organizada. Y por otra parte los actores de la sociedad civil ponen de manifiesto que los espacios generados y mecanismos establecidos no pretenden lograr una participación efectiva de la gente, sino que al parecer son espacios legitimadores de decisiones tomadas en otros niveles, ya sean técnicos o burocráticos.

### **6.3 Sugerencias y recomendaciones para fortalecer los procesos participativos y la corresponsabilidad social.**

El contar con una Normativa sobre Participación Ciudadana y considerarla como la Quinta Función del Estado Ecuatoriano es una muestra de la importancia en la planificación del territorio, lo que implica la incidencia en la toma de decisiones. Decisiones que dentro de una democracia representativa recae un manos de unos pocos, lo cual es algo cuestionable cuando dichos representantes no escuchan a sus representados de tal manera que pierde legitimidad su accionar, mientras que en una democracia participativa lo que se busca de una manera incluyente es hacer partícipe a toda sociedad civil (población organizada y no organizada).

Si bien se han establecido diversos mecanismos de participación, son necesarias ciertas recomendaciones y sugerencias para fortalecer los procesos de participación en pro de una participación ciudadana real debido a que, los procesos de participación en la práctica se limitan a un acto pasivo sin posibilidad de incidencia.

Entre las recomendaciones y sugerencias que la misma ciudadanía propone están las siguientes:

- “deberían diseñar metodologías” (ES)
- “ser cercano a la gente y no solamente en el momento de las elecciones y después hasta luego,... hacerse presente, estamos aquí, vengan para conversar, así creo que la única manera que la gente tengamos un poco de curiosidad y salir y ver que esta de hacer ver que manos ponemos, me imagino que es la única forma de llegar” (ES)
- “tener vocación de servicio” (NI)
- “hay que educar a la gente y respetar su forma de pensar” (RM)
- “los concejales deberían incluirse dentro de su trabajo un espacio para que sean participativos con la comunidad”. (SB)

Sumado a esto, se evidencia como algo fundamental la voluntad política de quienes están al frente de los gobiernos locales de turno, es decir implica propiciar un cambio no solo de una determinada actitud, sino de una cultura política en la toma de decisiones.

Así, para fortalecer los procesos de Participación Ciudadana se podría acoger los siguientes elementos:

- **Promover la participación de toda la población:** la participación no debe limitarse a los presidentes o representantes de las distintas comunidades o barrios del cantón sino abarcar también a la población no organizada y hacer extensivas los espacios abiertos por el GADM.
- **Difundir y facilitar el acceso a información pública:** el acceso a la información pública permite que la población conozca el accionar público, pueda analizar, reflexionar e informarse. Y, a partir de ello, puede discutir diferentes temas públicos e incidir en la toma de decisiones.



- **Aplicar metodologías:** Existe una normativa, mecanismos de participación ciudadana que deben ser llevados a la práctica, por lo que se requiere de metodologías que permitan la participación misma de la población a través del debate y reflexión, y no limitarse a la asistencia o divulgación de decisiones.

Por su parte la sociedad, ya sea organizado o no organizada, desde su interés deberá generar estrategias de corresponsabilidad social, lo cual le permita responder de manera efectiva y responsable a los asuntos de interés público sobre todo en niveles de planificación; probablemente iniciará por su territorio más pequeño como su barrio o comunidad, hasta incidir en asuntos de políticas públicas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arendt, H. (1997). ¿Qué es la política?
- Astudillo, J.; Álava, G.; Piedra, A. (2015). Concepciones del desarrollo y su aplicación a la planificación participativa en los países andinos”, Política y Sociedad.
- Astudillo, J.; Villasante, T.; Correa, F; Piedra, A.; Cumbe, M.; Andino, S.; Guamán, G.; Aucay, P. & Coello, E. (2015). Revista ACORDES: Herramientas para la participación social. Cuenca, Ecuador.
- Astudillo, J. (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (Provincia de Azuay - Ecuador): Un ejercicio de encuadre metodológico para la participación ciudadana. En Gutiérrez, P (Coord). Planificación Participativa, crítica, método y experiencias.
- Blanco, I., & Gomá, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26, 73-100.
- Cabannes, Y. (2004). Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. Recuperado de: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia>
- CIMAS (2015). Metodologías Participativas.
- Constitucional, T. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito-Ecuador: Registro Oficial, 449
- COOTAD, C. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- COPFP (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. *Registro Oficial*, (306)



- Cunill, N. (2000). Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- De Sarratud, A. (2010). El verdadero significado del protagonismo de la participación ciudadana en la gestión pública. Observatorio Laboral. Revista Venezolana.
- Espluga, J., & Subirats, J. (2008). Reflexiones sobre los procesos de Participación Ciudadana en curso. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Font, J., Blanco, I., & Ricard, G. (2000). Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 23-42.
- Flores, J., Gómez, G. R., & Jiménez, E. G. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. Málaga: Aljibe.
- Gillman, A. (2010). Juventud, Democracia y Participación Ciudadana en el Ecuador. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.
- Grundmann, G., & Stahl, J. (2002). Como la sal en la sopa. *Conceptos, métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo*. Bogotá, CO, Editorial El Búho.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC (2010). Censo de Población y Vivienda. Ecuador



- Ortiz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Flacso-Sede Ecuador.
- Participa, C. (2008). *Manual de Participación Ciudadana*. Santiago de Chile: Gráfica Funny.
- Pintado, F. (2004). *La Participación Ciudadana en el ámbito local*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Restrepo, D. (2001). *La participación social: relaciones Estado-Sociedad*. Salud Pública.
- Salazar, P. (2004). ¿Qué participación para cuál democracia?. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 43-56.
- Santillán, M. (2004). *Criterios Metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal*. Desarrollo Local.
- Stake, R. E. (2005). *Multiple Case Study Analysis*: Guilford Publications.
- Subirats. (2005). *Democracia, Participación y Transformación Social*.
- Subirats, J. (1997). *Democracia, Participación y Eficiencia*. Serveis Personals locals.
- Villasante, T. (2000). *Procesos para la creatividad social*.
- Yin, R. (2009). *Case study research. Design and methods* (4 ed. Vol. 5). California: Sage
- Ziccardi, A. (2000). *Participación Ciudadana. Los gobiernos locales: el futuro político de México*. México: IGLOM.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*.





## ANEXOS

### Anexo No.1.a

#### **GUIA DE ENTREVISTA Sociedad Civil**

- ¿Cuáles son los motivos que le impulsaron a involucrarse como representante?
- ¿De dónde nació la iniciativa de conformar el concejo barrial?
- ¿Cómo barrio/comunidad que piensa usted que se aspira conseguir con la participación ciudadana?
- ¿Se ha logrado conseguir algo con la participación?
- ¿Hablando de manera amplia del Cantón Cuenca y el municipio, conoce usted si es que existen espacios que el municipio haya abierto para que la gente participe?
- ¿Por qué considera usted la Municipalidad abre los espacios de participación?
- ¿Considera usted que la Municipalidad acoge las propuestas de la gente en estos espacios de participación?
- ¿Ha participado usted en algunos espacios convocados por la municipalidad?
- ¿Los espacios que usted ha asistido de qué carácter han sido?
- ¿Se ha convocado a los representantes del barrio/comunidad para estos espacios?
- ¿Considera que los espacios son adecuados y suficientes para que la gente se involucre?
- ¿Conoce usted si en la sesión de los concejales tiene la ciudadanía un espacio para participar ahí?
- ¿Cómo considera usted que se podría fortalecer la relación e interacción entre la Municipalidad y la ciudadanía?
- ¿Cómo se podría lograr que la gente se involucre más?
- ¿Cómo barrio/comunidad han llevado alguna propuesta al municipio?

**Anexo No.1.b****GUIA DE ENTREVISTA  
Autoridades**

- ¿Cuáles son los motivos por los que usted considera que la gente se motiva a participar?
- ¿Qué considera usted que aspiran la gente con la participación ciudadana?
- ¿Se ha logrado conseguir algo con la participación?
- ¿Hablando de manera amplia del Cantón cuenca y el municipio, qué espacios o mecanismos la Municipalidad ha abierto para que la gente participe?
- ¿Según su consideración, para qué la Municipalidad abre los espacios de participación?
- ¿En qué medida la Municipalidad acoge las propuestas de la gente en estos espacios de participación?
- ¿A qué espacio la Municipalidad ha convocado a los diferentes actores?
- ¿Cómo se podrían caracterizar estos espacios que la Municipalidad ha propiciado?
- ¿Se ha convocado a los representantes del barrio/comunidad para estos espacios?
- ¿Considera que los espacios son adecuados y suficientes para que la gente se involucre?
- ¿Se aplica el mecanismo de silla vacía en las sesiones de concejo?
- ¿Cómo considera usted que se podría fortalecer la relación e interacción entre la Municipalidad y la ciudadanía?
- ¿Cómo se podría lograr que la gente se involucre más?
- ¿Se han recibido propuestas de los diferentes actores, de qué tipo?

## Anexo No.2

### GUÍA DE OBSERVACION

La observación se fundamentó principalmente sobre los siguientes ítems, sin embargo quedo abierto para cualquier apunte adicional.

- Reglamentación
- Inclusión de diversidad de actores (jóvenes, mujeres, asociaciones, comités, transporte, etc.)
- Espacios deliberativos previos a la toma de decisiones
- Espacios deliberativos en el momento de tomar las decisiones
- Proceso democrático
- Las propuestas y opiniones son vinculantes a los acuerdos
- Sistemas de seguimiento y control social
- Encaminado a la satisfacción de necesidades colectivas
- Proceso de comunicación e información
- Vinculación a otros niveles de planificación
- Operativización del espacio (se facilita el proceso, o se dirige el proceso)
- Apoyo técnico y administrativo
- Periodicidad, es una práctica continua o un espacio momentáneo
- Proceso de toma de decisiones
- Presencia de acuerdos y conformidad de los mismos